

## บทที่ 2

### เศรษฐกิจ - การเมือง : สัมพันธภาพระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง กับพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน

พัฒนาการทางเศรษฐกิจ-การเมืองของไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน เป็นแบบแผนของพลวัตการแตกตัวและการประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ซึ่งเปลี่ยนผ่านมาเป็นระยะใน 3 ลักษณะ คือ (1) ลักษณะอำมาตยาธิปไตย (2) ลักษณะกึ่งประชาธิปไตย และ (3) ลักษณะหลังกึ่งประชาธิปไตย

ลักษณะอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นช่วงเวลาระหว่างภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงสมัยการปกครองของ จอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2475-2516) นั้น กลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐได้ผนวกเอาอำนาจรัฐ อำนาจการเมืองและอำนาจเศรษฐกิจรวมเข้าด้วยกันภายใต้ศูนย์กลางการควบคุมของกลไกรัฐ ตัวแปรสำคัญของอำนาจจึงขึ้นอยู่กับการแข่งขันต่อสู้เพื่อเข้ากุมอำนาจในตำแหน่งสำคัญของกลไกรัฐโดยเฉพาะตำแหน่งในกองทัพ<sup>1</sup> อำนาจรัฐและอำนาจการเมืองจึงถูกหลอมเป็นเนื้อเดียวกันภายใต้การครอบงำของอำนาจรัฐ โดยที่มีได้รองรับโดยโครงสร้างที่แยกออกจากกัน

---

<sup>1</sup> ในรอบ 41 ปีของยุคอำมาตยาธิปไตย ได้สร้างประเพณีการสืบทอดตำแหน่งผู้นำทางการเมืองของผู้นำในกองทัพโดยเฉพาะตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่ พ.ศ.2475-2516 มีผู้บัญชาการทหารบกทั้งหมด 12 คน ส่วนเคยดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และมี 4 คน ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวม 18 สมัย เป็นเวลาทั้งสิ้น 35 ปี 10 เดือน 2 วัน ขณะที่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีผู้นำพลเรือนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 14 สมัย เป็นเวลาเพียง 6 ปี 4 เดือน 1 วัน ซึ่งเวลาส่วนใหญ่เป็นการปกครองของผู้นำทางทหารถึงประมาณร้อยละ 87 ของเวลาทั้งหมด โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช พีรศิกย จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรมาศ, ข้อมูลพื้นฐานถึงศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535) หน้า 18.

ลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นช่วงเวลาระหว่างภายหลังสมัยการปกครอง ของจอมพลถนอม ถึงสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2517-2530) นั้น บทบาทของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลางภาครัฐ ได้ปรับเปลี่ยนจากศูนย์กลางการครอบงำเป็นบทบาทตัวกลางภายในกรอบที่จำกัดในการประสานระหว่างอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง และอำนาจเศรษฐกิจ ซึ่งกระจายอยู่ในโครงสร้างอำนาจที่แยกจากกัน<sup>2</sup> โดยที่แต่ละองค์กรอำนาจมีตัวแทนสถาบันในการดำเนินบทบาทของตนอีกชั้นหนึ่งได้แก่ พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐธรรมนูญ องค์กรธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ ระบบราชการ และ กลุ่มองค์กรอาสาสมัคร ตัวแปรสำคัญของอำนาจจึงไม่ได้จำกัดศูนย์กลางอยู่เฉพาะที่กลไกของรัฐ แม้ว่าในช่วงเวลาประมาณ 1 ทศวรรษของกึ่งประชาธิปไตย จะได้เกิดการแย่งชิงกันต่อสู้เพื่อครองตำแหน่งสำคัญภายในกองทัพ โดยมีผลให้มีการผลัดเปลี่ยนผู้นำในกองทัพหลายสมัย ตลอดจนการก่อรัฐประหารถึง 2 ครั้งก็ตาม ไม่ได้ส่งผลต่อ

<sup>2</sup> ในช่วงเวลา 8 ปี 5 เดือน 11 วัน ที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลในยุคกึ่งประชาธิปไตยนั้น มีการกระจายการถือครองอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองในระหว่างกลุ่มอำนาจตามสัดส่วนและกลไกสถาบันต่าง ๆ มากกว่าในยุคอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือในคณะรัฐบาล 5 คณะ ประกอบด้วยสัดส่วนของนักการเมืองพลเรือนเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 80 ทหาร-ตำรวจ ร้อยละ 20 ในวุฒิสภาประกอบด้วย ทหาร-ตำรวจ เฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 60 พลเรือนร้อยละ 40 ในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง ครั้งแรก พ.ศ.2526 มี ส.ส. 324 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากอาชีพธุรกิจ-การค้า 123 คน ข้าราชการประจำ-บ้านานู 43 คน ครั้งที่ 2 พ.ศ.2529 มี ส.ส.347 คน ประกอบด้วยสมาชิกจากอาชีพธุรกิจ-การค้า 134 คน ข้าราชการประจำ-บ้านานู 61 คน ครั้งที่ 3 พ.ศ.2531 มี ส.ส.357 คน ประกอบด้วยสมาชิกจากอาชีพธุรกิจ-การค้าและนักการเมือง 204 คน ข้าราชการประจำ-บ้านานู 42 คน ไบรคดูรายละเอียดใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532) หน้า 173. และในชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพียงอ้าง, หน้า 64,66 และ 84.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของระบอบกึ่งประชาธิปไตย\* ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่ พลเอกเปรม ซึ่งเป็นตัวแทนสถาบันอำนาจฝ่ายกลางได้ดำรงบทบาททางการเมืองของตนในฐานะตัวกลางในการประสานระหว่างสถาบันอำนาจ มากกว่าที่จะจำกัดบทบาทเฉพาะในฐานะตัวแทนอำนาจฝ่ายกลางของรัฐเหมือนผู้นำในสมัยอำมาตยาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงสมัยกึ่งประชาธิปไตยโดยการนำของพลเอกเปรม นั้น ได้มีการผลิตเปลี่ยนคณะรัฐบาลหลายครั้ง ทั้งโดยการเลือกตั้งและการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับภาวะผู้นำที่มีความอ่อนตัวของ พลเอกเปรม โดยการปรับเปลี่ยนคณะรัฐบาลให้สอดคล้องกับกระแสกดดันร่วม ทั้งจากกลุ่มอำนาจฝ่ายกลาง รัฐ ฝ่ายการเมืองและเศรษฐกิจ อำนาจรัฐและอำนาจการเมืองจึงมีลักษณะประสานตัว โดยตัวแทนอำนาจรัฐเป็นตัวกลางภายใต้โครงสร้างที่แยกออกจากกัน

ลักษณะหลังกึ่งประชาธิปไตยซึ่งเป็นช่วงเวลาระหว่างภายหลังสมัยการปกครองของ พลเอกเปรม ถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2531-2535) นั้นอำนาจฝ่ายกลางรัฐไม่ได้มีบทบาททั้งฐานะแกนกลางและตัวกลางในการครอบงำและหรือประสานระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง อำนาจ

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* หลังจากที พลเอกเปรม พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาทหารบกใน พ.ศ.2524 แล้วยังสามารถสืบทอดการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีก 7 ปีเศษ พร้อมทั้งสามารถรักษารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ไว้ได้โดยไม่ถูกแก้ไขสาระสำคัญทั้งโดยรัฐสภาและไม่ถูกยกเลิกโดย การรัฐประหารที่เกิดขึ้น 2 ครั้ง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ถึง 3 คน

รัฐและอำนาจการเมืองจึงได้แยกตัวกันภายใต้กรอบของโครงสร้างที่แยกจากกันมากขึ้น<sup>3</sup> ผู้นำอำนาจการเมืองโดยเฉพาะหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง มีฐานะเพียงฝ่ายนําในการกุมอำนาจการเมือง แต่ไม่สามารถประสานอำนาจรัฐเข้ากับอำนาจการเมืองในฐานะที่เหนือกว่าได้ อำนาจการเมืองแม้ว่าได้แยกออกมาจากอำนาจรัฐมากขึ้นแต่ก็ไม่ถึงกับสามารถกุมอำนาจรัฐได้ กลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐจึงมีได้อยู่ใต้การควบคุมของอำนาจการเมือง กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจซึ่งเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยกลไกทางการเมืองจึงไม่ได้เข้าถึงอำนาจรัฐพร้อมกันด้วย เนื่องจากอำนาจทั้งสองยังแยกออกค่อนข้างเป็นอิสระจากกัน

### 1. เศรษฐกิจ - การเมือง : ระบอบอำมาตยาธิปไตย

ในคราวที่คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลจากกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ ได้ช่วงชิงอำนาจการปกครองจากสถาบันพระมหากษัตริย์และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น คณะราษฎรได้รับช่วงเอาส่วนควบทั้งอำนาจการเมือง อำนาจรัฐและอำนาจเศรษฐกิจ

<sup>3</sup> ภายหลังกบฏกึ่งประชาธิปไตย ตั้งแต่ พ.ศ.2531-2535 มีคณะรัฐบาล 6 สมัย มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง และรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ นั้น จะเห็นได้ว่ามีผู้นำรัฐบาลจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง 3 สมัยคือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ 2 สมัย นายชวน หลีกภัย 1 สมัย และมาจากผู้นำจากภาคธุรกิจเอกชน 2 สมัย คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ขณะที่ผู้นำจากกองทัพเพียง 1 สมัย และดำรงตำแหน่งในเวลาอันสั้นเพียง 48 วัน คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร คณะรัฐบาลส่วนใหญ่ประกอบด้วยพลเรือนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 90 เศษ ทหาร-ตำรวจต่ำกว่าร้อยละ 10 ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งและ (2) นายกรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเป็น ส.ส. ที่มาจาก การเลือกตั้งด้วย ส่วนการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้ง พ.ศ.2531 มีนาคม 2535 และกันยายน 2535 ได้มี ส.ส.จากอาชีพธุรกิจและนักการเมืองได้รับเลือกตั้งในสัดส่วนที่มากขึ้นตามลำดับ คือร้อยละ 28.49, 45.83 และ 48.83 อ้างาน "เปิดผ ส.ส.นักธุรกิจผงาดขึ้นสภาพอ่อนน" รวมประชาชาติธุรกิจ, (20-23 กันยายน 2535), หน้า 11.

เข้ามาด้วยกัน ทั้งนี้ เนื่องจากแต่เดิมนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุม ทั้งอำนาจการเมือง คือ อำนาจการปกครองประเทศ อำนาจรัฐ คือ อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจเศรษฐกิจ คือ อำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การควบคุมแรงงาน ผูกขาดการค้ากับต่างประเทศ การครอบครองทรัพย์สินและที่ดิน ตลอดจนการจัดเก็บภาษี ฯลฯ<sup>4</sup>

การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจการเมือง และอำนาจรัฐเป็นหลัก เห็นได้จากการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การทหารและการบริหารไว้ที่ส่วนกลางและบรรดาขุนนางเป็นสำคัญ ขณะที่ในกิจกรรมภาคเศรษฐกิจได้มีการกระจายและผ่อนคลายการควบคุมลงไปถึงสามัญชนทั่วไปและชนต่างด้าว โดยเฉพาะคนจีนได้รับสัมปทานทางการค้าจากรัฐและการพาณิชย์กรรมทั้งภายในและต่างประเทศ ตลอดทั้งการผูกขาดตำแหน่งเจ้าภาษี นายอากรบ่อนเบี้ย ฯลฯ ซึ่งแม้ว่าจะดำเนินการภายใต้การกำกับควบคุมจากฝ่ายปกครองอีกทีก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเข้มงวดเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับการควบคุมในทางการเมืองและการบริหาร<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาของไทย สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในฐานะแกนนำในการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และแกนนำในการวิภาคกรรมกิจการภาคเศรษฐกิจของรัฐ โปรดดูรายละเอียดใน จิตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2527) ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : นวัตกรรมพิมพ์, 2519) ใน สังคีต หิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503), (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526.) และใน สิทธิลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398-2453), (กรุงเทพฯ : บางกอกการพิมพ์, 2523.)

<sup>5</sup> เอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าบทบาทในฐานะนายทุนพาณิชย์ พระคลังสินค้าและนายทุนเหมือง โดยเฉพาะด้านการผูกขาด การจัดเก็บภาษีอากร ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 5 บทบาทสำคัญของเจ้าภาษีนอกเหนือจากการผูกขาด การจัดเก็บภาษีในเขตสัมปทานของตนแล้วยังมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการบังคับผู้กระทำความผิด รวมทั้ง การได้รับความสะดวกจากเจ้าเมืองในเขตภาษีของตนด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในด้านเศรษฐกิจนั้นเอกชนได้เข้ามามีบทบาทและได้รับสิทธิพิเศษมากกว่าในด้านการเมือง-การปกครอง ซึ่งผูกขาดเฉพาะกลุ่มขุนนางเท่านั้น โปรดดูใน สังคีต หิริยะรังสรรค์, เพ็ญอ้าง, หน้า 31-35.

ดังนั้นแม้ว่าอำนาจการเมือง อำนาจรัฐและการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจจะเป็น อำนาจเบ็ดเสร็จของสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็มีลำดับความสำคัญ และความเข้มข้นของ ระดับการควบคุมที่ต่างกัน ฉะนั้น กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจดั้งเดิม ซึ่งเติบโตมาภายนอกกลไกรัฐ และการเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงค่อนข้างมีอิสระในการสะสมทุนของตนแม้จะอยู่ภายใต้กรอบกำหนดของอำนาจรัฐก็ตาม เครือข่ายของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ จึงเป็นกลุ่มอำนาจที่ เชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อนทั้งในระหว่างกลุ่มชน และระหว่างกลไกอำนาจ ซึ่งได้หยั่งรากลง ในระบบการเมือง ตั้งแต่สมัยก่อนเปลี่ยนการปกครอง

คณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจจากกลไกรัฐแม้ว่าจะสามารถกุมอำนาจรัฐและอำนาจ การเมืองไว้ได้ แต่ค่อนข้างประสบความสำเร็จยากลำบากในการที่จะพยายามขยายอิทธิพลเข้าไปควบคุมหรือจัดการในภาคเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแผนนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจ หรือการจำกัด บทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งประสบความสำเร็จล้มเหลว และนำไปสู่การแตก แยกและสลายตัวของคณะราษฎรในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะราษฎรจำเป็นต้องเปิด ระบบการเมืองเพื่อรองรับความชอบธรรมใหม่ตามระบอบประชาธิปไตย<sup>6</sup> ยุทธศาสตร์การช่วงชิง

<sup>6</sup> ภายหลังจากยึดอำนาจเมื่อ 2475 แล้ว คณะราษฎรจำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของตนโดยการเปิดระบบการเมืองให้กว้างขึ้น โดยเฉพาะในด้านโครงสร้าง สถาบันได้แก่รัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อกีดกันบทบาททางการเมืองและลดแรงกดดันจากการต่อต้านของกลุ่มอำนาจเดิมในระยะแรก พร้อมทั้งการวางรากฐาน เพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ชนชั้นกลางเรื่อยมาในคณะราษฎรในเวลาต่อมา แต่โดยที่กลุ่มผู้ชนชั้นทหารมีความเข้มแข็งกว่าสามารถกุมอำนาจการปกครองส่วนใหญ่ และนำมากบาริอง ในระบอบอำมาตยาธิปไตย การเปิดกว้างทางการเมืองของคณะราษฎรจึงเป็นการเปิดเฉพาะในด้านโครงสร้างสถาบันและมีการขยายสิทธิ-อำนาจทางการเมืองในระยะสั้นเป็นครั้งคราวเฉพาะ ช่วงเวลาภายใต้การนำของฝ่ายพลเรือนเท่านั้น อำนาจการเมืองส่วนใหญ่ จึงถูกครอบงำโดย กลุ่มอำนาจรัฐชนชั้นกองทัพ สถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา พรรคการเมือง และรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีบทบาทหรือทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐแต่อย่างใด

โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐ อำนาจการเมืองและประชาชนใน ชัย อนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 121-167.

อำนาจรัฐและอำนาจการเมืองของคณะราษฎร ทั้งโดยผู้นำซึ่งพลเรือน และทหารจึงปรากฏในลักษณะของการเปิดกว้างทางการเมืองในด้านโครงสร้าง แต่ปิดกั้นทางอำนาจของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจไม่ให้ท้าทายอำนาจรัฐ และเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม คณะราษฎรสามารถจำกัดบทบาทของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจได้ในขอบเขตจำกัดเฉพาะในทางการเมืองโดยตรงเท่านั้น แต่ไม่สามารถจำกัดการสะสมทุนได้ ทั้งนี้เนื่องจากคณะราษฎรมีความจำเป็นต้องขยายฐานสนับสนุนทางการเมืองจากพันธมิตรฝ่ายเศรษฐกิจให้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อต่อสู้กับกลุ่ม

<sup>7</sup> คณะราษฎรได้ใช้มาตรการหลายประการ ในการจำกัดบทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐ ทั้งจากกลุ่มอำนาจเดิมและกลุ่มนายทุนคนจีน เช่น การยกเลิกภาษีรัชูป การ การครอบงำสถาบันธุรกิจต่าง ๆ ได้แก่ การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ การประกอบธุรกิจส่วนตัวและการประกอบธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร โดยเฉพาะในช่วง 2481-2492 ได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากครอบคลุมกิจการทั้งในด้านการธนาคาร การพาณิชย์ การประมง การประกัน และการค้าพืชผลการเกษตร ซึ่งบางแห่งรัฐถือหุ้นถึง 100 เปอร์เซ็นต์ ธุรกิจส่วนตัวของคณะราษฎรที่สำคัญ ได้แก่ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ซึ่งมีเครือข่ายครอบคลุมถึงจังหวัด และอำเภอ บริษัทไทยนิคมประกันภัยและธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย โดยกลุ่มบุคคลในคณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทแห่งนี้โดยตรง ส่วนธุรกิจภายใต้อุปถัมภ์ของคณะราษฎร ประกอบด้วยบริษัทธุรกิจเอกชนทั่วไปที่คณะราษฎรส่งตัวแทนเข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ เช่น นายวิจิตร ลุลิตานนท์ เข้าคุมบริษัทไทยประกันชีวิต พลโทจรรยา รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ คุมบริษัทสากลการค้า พันเอกช่วง เขวงศักดิ์สงคราม คุมบริษัทคลังสินค้า และนายทองเปลว ชลภูมิ คุมธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น แม้ในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นช่วงปลายของคณะราษฎรก็ได้ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อจำกัดอำนาจของกลุ่มธุรกิจเอกชน และกลุ่มคนจีนโดยการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เพื่อสงวนอาชีพทางด้านเฉพาะคนไทย รวมทั้งนโยบายควบคุมธุรกิจคนจีน โดยการโอนหุ้นในธุรกิจโรงเลื่อยของคนจีนให้แก่บริษัททหารสามัคคีถือครองและการบังคับให้ธนาคารกรุงเทพ โอนหุ้นส่วนใหญ่ให้กระทรวงเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมของ พลตรีศิริ ศิริโยธิน ตลอดจนการเข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของบริษัทเอกชน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และก่อตั้งบริษัทส่วนตัวทางอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับคณะราษฎรในยุคต้น โปรดดูรายละเอียดใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา, 2524) และใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, อ้างแล้ว.

อำนาจเดิม และสถาปนาระบบการเมืองตามโครงสร้างใหม่<sup>8</sup> ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องลดแรงกดดันทางการเมืองจากการต่อต้านของกลุ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาเดียวกันด้วย



<sup>8</sup> การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองภายในคณะราษฎรเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้นำสายพลเรือน นำโดย นายปรีดี พนมยงค์ และผู้นำสายทหาร นำโดย พันโทหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งภายหลังจากที่ พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ถอนตัวจากการเมือง เมื่อ พ.ศ. 2481 แล้วได้มีการผลิตเปลี่ยนกันครอบครองอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย มาโดยตลอด และเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา จนกระทั่งถูกยกเลิกเมื่อ พ.ศ. 2494 และจัดตั้งอีกครั้งใน พ.ศ. 2498 ก่อนจะถูกยกเลิกอีกครั้งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2501 ในช่วงเวลานั้นมีพรรคการเมืองประมาณ 35 พรรค เป็นกลุ่มพรรคที่สนับสนุน นายปรีดี ประมาณ 3 พรรค สนับสนุนจอมพล ป. ประมาณ 6 พรรค ต่อต้านคณะราษฎร และนายปรีดีประมาณ 2 พรรค โปรดดูรายละเอียด ใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524) หน้า 61-68. และใน มนุษย์ วัฒนโกเมร, ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง ปี 2522-2529. (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.)



นอกจากนั้น กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจเองก็สามารถสะสม และขยายทุนได้โดยไม่จำเป็นต้องเข้ามีบทบาทอำนาจทางการเมืองโดยตรง<sup>9</sup>

<sup>9</sup> การพยายามปิดกั้นบทบาททางการเมืองและการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนเอกชนและทุนชาวจีน โดยคณะราษฎรและจอมพล ป. ไม่ได้เป็นอุปสรรคสำคัญในการสะสมและขยายทุนของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจเท่าใดนัก เนื่องจากคณะราษฎรและจอมพล ป. มีความแตกแยกภายในและแข่งขันชิงอำนาจกันโดยตลอด การดำเนินธุรกิจโดยคณะราษฎรของก็ขาดความต่อเนื่อง และขาดประสิทธิภาพในการขยายทุนจึงต้องอาศัยบุคลากรจากนักธุรกิจชาวจีนช่วยบริหาร ประกอบกับความสามารถของธุรกิจเอกชนในการประสานประโยชน์กับฝ่ายปกครอง ในรูปของการอุปถัมภ์นั้น กลับช่วยให้ธุรกิจเอกชนได้รับความคุ้มครองจากรัฐอีกด้วย ธุรกิจเอกชนชาวจีนจึงมีโอกาสขยายตัวทั้งในด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และธุรกิจการเงินอย่างรวดเร็ว กระทั่งได้ก่อตั้งองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ในรูปแบบหอการค้าขึ้น และได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองปัจจุบัน ฉะนั้น ไม่ว่านโยบายทุนนิยมโดยรัฐของคณะราษฎรหรือนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดยจอมพล ป. ต่างก็มีผลเฉพาะการให้ความสำคัญแก่อำนาจรัฐเหนือนโยบายเศรษฐกิจ เท่านั้น แต่ในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเอกชนยังคงมีบทบาทหลักทั้งในด้านการสะสมทุน การขยายทุนและการใช้ทักษะ เพียงแต่ต้องประสานประโยชน์กับฝ่ายอำมาตยาธิปไตย โดยการแลกเปลี่ยนระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับความคุ้มครองสิทธิพิเศษ และการผ่อนคลายนโยบายอำนาจรัฐในการควบคุมกิจกรรมและนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มทุนชาวจีนจึงไม่จำเป็นต้องแปรอำนาจเศรษฐกิจ ไปสู่อำนาจการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วยตนเองโดยตรง เพราะอำนาจการเมืองซึ่งถูกครอบงำโดยอำนาจรัฐนั้น สามารถกำหนดและควบคุมทั้งระดับนโยบายและระดับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ดำเนินในแนวทางที่ให้ผู้ได้โทษแก่คนได้ โปรดดู Thailand (New York : Cornell University Press, 1958) pp.191-192.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีบทบาทสำคัญในการกระชับอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองให้หลอมเป็นเนื้อเดียวกันภายใต้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเทียบเท่ารัฐ<sup>10</sup> แต่บทบาทที่แตกต่างของ จอมพลสฤษดิ์ คือ จอมพลสฤษดิ์ เลือกที่จะเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ แต่ปิดกั้นทางการเมือง แทนที่จะปิดกั้นทางเศรษฐกิจแต่เปิดกว้างทางการเมืองเหมือนอย่างคณะราษฎร ซึ่งแม้ว่าจะหวังผลในเป้าหมายอันเดียวกันคือ ปิดกั้นบทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจภายนอกกลไกรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากนโยบายดังกล่าว ได้สร้างผลกระทบต่อการเติบโตอย่างรวดเร็วของ



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มในการปกครองประเทศ โดยได้รวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไว้ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีรัฐธรรมนูญ มาตรา 17 ให้อำนาจตัดสินใจเด็ดขาดแก่ประหารชีวิตได้ ยุบเลิกพรรคการเมือง ไม่มีการเลือกตั้งและรัฐสภา ห้ามการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กระทั่งเรียกกันว่า การปกครองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ เป็นยุคแห่งแข็งทางการเมือง โปรดดูใน ทักษิณ เจริญศิริ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (แปล) (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.)

กลุ่มหลังอำนาจนอกภาครัฐ แม้จะถูกจำกัดบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม<sup>11</sup>

จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งรับช่วงอำนาจต่อมาไม่สามารถหลอมอำนาจการเมืองและอำนาจรัฐเข้าด้วยกัน โดยเปิดกว้างทางเศรษฐกิจได้เหมือนอย่างสฤษดิ์ ขณะเดียวกันก็ไม่

<sup>11</sup> หลังจากได้สร้างความแข็งแกร่งให้อำนาจรัฐ โดยการถ่ายเทอำนาจการปกครอง อำนาจการบริหาร และหน่วยงานสนับสนุนทางนโยบาย รวมทั้งงบประมาณ เช่น สำนักงบประมาณ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติไว้ที่นายกรัฐมนตรีแล้วจอมพลสฤษดิ์ ได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในแนวทุนนิยมเสรี โดยการขยายการลงทุนภาครัฐในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การระดมทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในรูปของเงินกู้ เงินช่วยเหลือและเงินลงทุน นโยบายมุ่งส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจภาคเอกชน ทุน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และบริการภายในประเทศ ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งผลพวงดังกล่าว เป็นผลจากการวิภาคกรรมโดยรัฐด้านเดียว โดยที่ผู้ได้รับคุณูปการคือทุนเอกชนนั้น ไม่ได้มีส่วนในการรับภาระหรือมีต้นทุนทางการเมืองแต่อย่างใด ไม่ว่าภาระในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองหรือจัดสรรระเบียบ อำนาจ หรือคำจูนเสถียรภาพทางการเมืองเพื่อให้เกิดนโยบายเสรีและความสงบในอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในยุคที่มีการปิดกั้นทางการเมืองภายใต้การปกครองของจอมพลสฤษดิ์นั้น ทุนเอกชน สามารถเติบโต สะสมและขยายทุนได้โดยไม่ต้องเข้ามีอำนาจทางการเมือง เช่นเดียวกับการปกครองสมัยคณะราษฎร และจอมพลป. ที่พยายามปิดกั้นทางเศรษฐกิจเข้มงวดกว่าการปิดกั้นทางการเมืองอย่างสมัยจอมพลสฤษดิ์ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและการเมือง ในช่วงการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2503 ในตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย", อ้างแล้ว, หน้า 57-76.

สามารถเปิดกว้างทางการเมืองโดยปิดกั้นทางเศรษฐกิจได้เหมือนคณะราษฎรในช่วงต้น<sup>12</sup> และแม้ว่าจอมพลถนอม จะพยายามเลือกทั้งสองทาง แต่ก็ประสบความสำเร็จเนื่องจาก การปิดกว้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของจอมพลถนอมนั้น ได้เน้นการพึ่งพาและให้ความสำคัญที่กลไกรัฐเป็นหลัก เนื่องจากไม่มีฐานการเมืองจากอำนาจนอกกลไกรัฐมารองรับเพียงพอ เมื่อเกิดการแตกแยกของฐานอำนาจในกลไกรัฐผสมกับกระแสกดดันทางการเมืองจากกลุ่มพลังนอกกลไกรัฐพร้อมกันทั้งพันธมิตรกลุ่มทุน แรงงาน นักศึกษา และปัญญาชน ในกรณี 14 ตุลาคม 2516 จึงนำไปสู่การล่มสลายของระบอบอำมาตยาธิปไตยและศูนย์กลางของกลไกรัฐในที่สุด

<sup>12</sup> การปกครองสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีการปรับเปลี่ยนเทคนิคการปกครองใน 3 รูปแบบ ด้วยกัน ได้แก่ ภายหลัง พ.ศ. 2506 เป็นการปกครองแบบเผด็จการสืบทอดจากจอมพลสฤษดิ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2502 ภายหลัง พ.ศ. 2511 ได้ปกครองแบบรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 โดยมีการเลือกตั้งและพรรคการเมือง แล้วมีการปฏิวัติตนเอง พ.ศ. 2514 ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515 ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสภา ทั้งนี้เนื่องจาก จอมพลถนอม ไม่สามารถผนวกอำนาจการเมืองกับอำนาจรัฐให้มีเอกภาพเป็นปึกแผ่นได้ มีแรงกดดันทางการเมืองทั้งภายในกลไกรัฐและนอกกลไกรัฐ สืบทอดเสถียรภาพทางอำนาจ และการเมืองไม่ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคการผ่อนคลายนโยบายการเมืองในปี 2511 เป็นผลให้กลุ่มพลังอำนาจนอกกลไกรัฐเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะผลการเลือกตั้งเมื่อ 2512 บราคว่า กลุ่มธุรกิจ-การค้า เป็นกลุ่มอาชีพที่ได้รับเลือกตั้งมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ 45.7 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมากที่สุดในการเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้ง เป็นผลให้รัฐบาลจอมพลถนอมไม่สามารถควบคุมสภาซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐ จนต้องปฏิวัติทางเทคนิคเมื่อ พ.ศ. 2514 เพื่อจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกครั้ง จนนำไปสู่การขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมืองเมื่อ ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญทางการเมืองจากอำมาตยาธิปไตยสู่กึ่งประชาธิปไตย โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับ ความล้มเหลวในการปกครองของจอมพลถนอม และการขัดแย้งระหว่างกลุ่มจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร กับกลุ่ม พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิวงศ์ และกลุ่ม พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา พ.ศ. 2511-2516 ในเสน่ห์ จามริก, "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 พฤษภาคม 2517.

## 2. เศรษฐกิจ - การเมือง : ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ภายหลังที่ลักษณะอำมาตยาธิปไตยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตย กลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ ซึ่งอาศัยกลไกรัฐเป็นเครื่องมือหลักในการผนวกเอาอำนาจรัฐ อำนาจการเมืองและครอบงำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไว้แต่เดิม ไม่สามารถผลิตภาวะผู้นำมาสืบทอดความต่อเนื่อง ปรับตัวไม่ทันกับวิวัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เทคโนโลยีการควบคุมอำนาจการเมืองไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะรองรับความชอบธรรมใหม่ได้ ประกอบกับกลุ่มพลังอำนาจนอกกลไกรัฐ โดยเฉพาะพลังเศรษฐกิจและพันธมิตรทางการเมือง ได้มีโอกาสฟื้นตัว สามารถเคลื่อนไหวและเข้ามามีบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมือง ผ่านทางสถาบันพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลไกการเมืองใหม่ที่มีความชอบธรรมมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ พรรคการเมืองซึ่งเป็นกลไกการเมืองใหม่ของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองนอกกลไกรัฐ ยังไม่มีความเข้มแข็ง และมีเอกภาพพอที่จะสามารถรับช่วงอำนาจการเมืองต่อจากกลไกรัฐได้โดยลำพัง เช่นเดียวกับกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ ซึ่งไม่สามารถรับช่วงอำนาจการเมืองต่อจากกลไกรัฐได้โดยลำพัง จึงนำไปสู่ทางเลือกใหม่ในการประสานดุลยภาพอำนาจระหว่างกลไกทั้งสองฝ่ายภายใต้โครงสร้างที่แยกจากกัน ทั้งนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยการนำของตัวแทนฝ่ายกลไกรัฐอยู่<sup>13</sup>

<sup>13</sup> ช่วงเวลา 4 ปี ระหว่าง 2516-2520 มีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน 7 รัฐบาล และรัฐบาลทหาร 1 รัฐบาล ช่วงที่ปกครองโดยพลเรือน พ.ศ.2519 เกิดการขัดแย้งรุนแรงทางการเมือง เช่นเดียวกับเมื่อตุลาคม 2516 นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลทหารใน พ.ศ.2520 อีกครั้ง ภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยการสนับสนุนของกลุ่มทหารหนุ่ม ที่เรียกว่า ยังเติร์ก ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 เมื่อกลุ่มทหารหนุ่มสนับสนุนผู้นำกองทัพคนใหม่ คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้นำรัฐบาล เมื่อ พ.ศ.2523 แล้ว พลเอกเปรมสามารถสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ต่อเนื่อง ถึงปี 2531 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวทั้งบัพัตตติยของรัฐ-ธรรมนูญ และกระบวนการทางการเมืองมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ตามผลจากการประนีประนอมอำนาจการเมืองร่วมกันระหว่างผู้นำฝ่ายอำนาจรัฐกับผู้นำฝ่ายอำนาจการเมืองนอกกลไกรัฐ และขณะเดียวกันภายใต้เงื่อนไขการประนีประนอมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความต่อเนื่องของระบอบการเมืองและเสถียรภาพของผู้นำด้วย ซึ่งเป็นบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐได้มีโอกาสแข่งขันเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านทางพรรคการเมือง และการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ.2526, 2529 และ 2531 สัดส่วนของกลุ่มอาชีพธุรกิจ-การค้า และนักการเมืองได้รับเลือกตั้งในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้เกิดนักการเมืองอาชีพที่เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยช่องทาง การเลือกตั้งมากขึ้นนั่นเอง ดังจะเห็นได้ว่าในคณะรัฐบาลได้มีนักการเมืองจากการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งมากกว่าทหาร ตำรวจ และข้าราชการ ดังที่เคยปรากฏในสมัยอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในช่วงสมัยของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น ช่องทางการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองมิได้จำกัดเฉพาะกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ และช่องทางที่ปิดกั้นเฉพาะกลไกรัฐเท่านั้น โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับสัดส่วนกลุ่มอาชีพที่ได้รับการเลือกตั้ง ใน รั้งสรรพศรี ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, อ้างแล้ว, หน้า 173-174. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับสัดส่วนคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองและทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, อ้างแล้ว, หน้า 84. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับระบบกึ่งประชาธิปไตย ใน เขาวณะ ไตรมาส, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย", อ้างแล้ว.

ในช่วงระยะของการประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองโดยการนำของตัวแทนฝ่ายกลไกรัฐ และโครงสร้างที่แยกจากกันนี้ เป็นการประสานกันภายใต้ความโน้มเอียงของแรงเหวี่ยงในทิศทางที่จะแยกจากกัน ทั้งนี้ เนื่องจากกลไกอำนาจทั้งสองดำรงอยู่ในเงื่อนไขบริบทหลายประการ ทั้งในด้านภาวะผู้นำ พันธมิตร ผลประโยชน์และอุดมการณ์ที่ร่วมกันไม่ได้ กล่าวคือ อำนาจรัฐซึ่งกุมโดยกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ ต้องการภาวะผู้นำที่มีความสามารถในการผูกขาดอำนาจเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องอาศัยการอุปถัมภ์ ซึ่งมีความพยายามที่จะรักษาสถานภาพเดิมพร้อม ๆ กับการจำกัดการมีส่วนร่วมและต่อต้านการทำทลาย เพราะการเปลี่ยนแปลงผู้นำมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการอุปถัมภ์ด้วย ขณะที่อำนาจการเมืองซึ่งกุมโดยกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐนั้น มุ่งแสวงหาภาวะผู้นำที่มีความอ่อนตัวสูง สามารถประสานประโยชน์ตามภาวะการแข่งขัน ซึ่งเข้าหมายที่มุ่งประสงค์คือการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเป็นกลุ่มอำนาจที่มีสถานภาพยึดโยงกับเครือข่ายเศรษฐกิจที่มีกลไกตลาดเป็นแกนยึด หากการแข่งขันเปิดกว้างและการเปลี่ยนแปลงเสรียอมเพิ่มโอกาสในการแสวงหาประโยชน์และอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เช่นเดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กับความต้องการของตลาดที่ผันแปรอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และต้องการการสนองตอบที่เร่งด่วน  
จับใจด้วย \*

ด้านพันธมิตรและผลประโยชน์ กลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกของรัฐ ไม่จำเป็นต้องมีบทบาทหรือ  
แรงกดดันให้แข่งขันในการสะสมทุนและขยายทุนมากเหมือนกับกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจนอกกลไก  
รัฐ เครือข่ายพันธมิตรจึงมีความคับแคบเฉพาะภายในโครงสร้างของระบบและสถาบันราชการซึ่ง  
ติดยึดอย่างเหนียวแน่นอยู่กับผลประโยชน์ในการขยายหน่วยงาน การควบคุมบังคับบัญชา อำนาจ  
ตามกฎหมาย นโยบายและงบประมาณ ซึ่งพันธมิตรที่เป็นแกนหลักก็คือกองทัพ และเทคโนโลยี ซึ่ง  
ไม่จำเป็นต้องแสวงหารากฐานการยึดโยงกับมิติทางการเมืองมากนัก หากแต่มุ่งบรรลุศักยภาพซึ่ง

---

\* ความแตกต่างระหว่างภาวะผู้นำจากกลไกของรัฐ และกลไกการเมืองปรากฏชัดเจน  
ในเรื่องของการยึดถือตัวบุคคลและรักษาสถานภาพเดิม กับการไม่ยึดถือตัวบุคคลและการเปลี่ยนแปลง  
ซึ่ง เป็นสาระของความแตกต่างระหว่างภาวะผู้นำแบบอำนาจนิยมและภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย  
กล่าวคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ  
ทหารบกด้วย จึงมีการเคลื่อนไหวภายในกองทัพให้ขยายเวลารับตำแหน่งผู้นำในกองทัพ ของ  
พลเอกเปรม ออกไปอีก 1 ปี ภายหลังจากครบเกษียณอายุราชการแล้ว และในปีต่อมาได้มีการ  
เคลื่อนไหวเพื่อขยายเวลาเป็นครั้งที่สอง โดย นายทวี ไกรคุปต์ ส.ส.จังหวัดราชบุรี แต่ไม่ประ  
สบความสำเร็จ และแม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งผู้นำในกองทัพแล้ว พลเอกเปรม ยังสามารถใช้อำนาจ  
ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำ  
คัญในกองทัพเพื่อรักษาดุลอำนาจทางทหารไว้ แม้กระทั่งประเพณีการคบหาเข้าพบหรือแสดงความ  
สนับสนุนของเหล่าทหาร กรณีที่มีวิกฤตทางการเมืองหรือการเข้าอวยพรวันเกิดนายกรัฐมนตรี ซึ่ง  
เป็นปรากฏการณ์ที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์เรียกว่า กระบวนการผลิตบารมี ในทางตรงกันข้ามใน  
ซีกของกลไกการเมือง จะเห็นว่าพรรคการเมืองสำคัญไม่ว่าพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์หรือพรรค  
ชาติไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งตำแหน่งหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค แม้กระทั่งการย้าย  
สังกัดของสมาชิกพรรคการเมือง หรือการยุบรวมพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค เป็นพรรคเอก  
ภาพ ฯลฯ ซึ่งเป็นการสะท้อนความอ่อนตัว การยึดหยุ่น และการเปลี่ยนแปลงตามภาวะการแข่งขัน  
มากกว่าการมุ่งรักษาสถานภาพเดิม.



ในการใช้ทักษะด้านการควบคุม การใช้กำลังบังคับ การจัดการ การกำหนดนโยบายและการให้  
 การแนะนำปรึกษาเป็นหลักมากกว่าการแสวงหาพันธมิตร การจัดสรรแลกเปลี่ยนและประสาน  
 ประโยชน์ร่วมกันกับกลุ่มอื่น ๆ ในขณะที่กลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจนอกภาครัฐ มีฐานผลประโยชน์  
 ที่กระจายตัวอยู่กว้างขวางครอบคลุมทั้งในฐานะผู้ประกอบการ หุ้นส่วน นายจ้าง-ลูกจ้าง แรงงาน  
 ลูกค้าเกษตรกร กลุ่มผลประโยชน์ และฐานเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งสถานภาพของกลุ่มเหล่านี้มี  
 ความผันแปรเป็นลูกโซ่ และแปรเปลี่ยนสถานภาพอยู่โดยตลอด ซึ่งส่งผลให้เพิ่มความกดดันในกระแส  
 การแข่งขันสูงยิ่งขึ้น ทำให้การเปลี่ยนแปลงมีอัตราเร่งเร็วกว่าการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง



ศูนย์วิทยพัทยาการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอุปถัมภ์ของระบบราชการและกองทัพ<sup>14</sup>

<sup>14</sup> การที่กลไกรัฐทั้งกองทัพและระบบราชการสามารถขยายบทบาทของตนได้ในทุก เหตุผลไม่ว่าเพื่อภารกิจด้านความมั่นคง การพัฒนาหรือประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเป้าหมายที่รัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น ตัวชี้วัดจึงไม่ได้อยู่ที่ความพอใจหรือดัชนีคุณภาพชีวิตของประชาชน คราบาเดที่รัฐยังอยู่รอดก็ถือว่าภารกิจของกองทัพและระบบราชการลุล่วงแล้ว การจัดสรรงบประมาณให้กองทัพและระบบราชการ จึงไม่ถูกอิงกับผลการประเมินเพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาปีต่อไป หากอยู่ที่อำนาจของหน่วยงาน และการประเมินสภาพปัญหาของรัฐตามความต้องการของหน่วยงาน ซึ่งการที่แหล่งที่มาของสัดส่วนงบประมาณไม่ได้ตั้งบนฐานความเรียกร้องต้องการ หรือการกดดันของกลุ่มชนที่สามารถใช้อิทธิพล อำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทัพและระบบราชการได้ กลไกรัฐจึงสามารถกำหนดสัดส่วนงบประมาณอย่างอิสระ บนฐานความต้องการของหน่วยงานแทนความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นสภาวะที่ปลอดจากการกดดัน ขณะที่พรรคการเมืองซึ่งมีที่มาจากตัวแทนผลประโยชน์ กลุ่มทุนธุรกิจ และประชาชน ถูกกดดันจากพันธมิตรทางนโยบาย และฐานเสียงที่หลากหลายมีข้อจำกัดในการพิจารณาถึงความสำคัญในการสนองตอบต่อกลุ่มกดดันทุกระดับ แม้กระทั่ง voters การขัดแย้งเรื่องงบประมาณระหว่างกองทัพกับรัฐสภา จึงเป็นภาพสะท้อนความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์และพันธมิตรระหว่างตัวแทนอำนาจรัฐ กับตัวแทนอำนาจการเมืองซึ่งความพยายามของฝ่ายการเมืองในเวลาต่อมา ก็คือการเพิ่มงบประมาณการพัฒนาจังหวัด และท้องถิ่นชนบทของ ส.ส. และการพยายามลดทอนอำนาจรัฐ-ราชการลง โดยอาศัยองค์การปฏิรูประบบราชการซึ่งจัดตั้งโดยฝ่ายการเมือง แต่ก็ได้รับการต่อต้านจากราชการมาตลอดเช่นกัน ไบรคคูรายละเอียดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับสถาบันทหาร ใน สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 178-187. ไบรคคูรายละเอียดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ และปัญหาการขยายอำนาจรัฐหรือมีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. อ้างแล้ว, หน้า 227-307. และไบรคคู ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ทหารกับผลประโยชน์นักการเมืองและธุรกิจในการขับเคลื่อนนโยบายทางเศรษฐกิจ กรณีงบประมาณทางทหารและงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจ ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคโนโลยีเครดิต นายทุนและนายพล : การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2535), หน้า 46-48.

ด้านอุดมการณ์ กลุ่มอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ได้อาศัยอุดมการณ์เป็นเครื่องมือในการต่อสู้มา โดยตลอด ในฝ่ายกลไกของรัฐมุ่งปกป้องอำนาจรัฐเหนืออำนาจการเมืองโดยอาศัยอุดมการณ์หรือความ เชื่อเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ขณะที่กลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจนอกกลไกของรัฐ พยายามยกความ สำคัญของฝ่ายอำนาจการเมืองเหนือกลไกของรัฐ โดยการแพร่ขยายอุดมการณ์หรือความเชื่อเรื่อง เสรี ภาพและประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วงปลายสมัยของ พลเอกเปรม ตัวแปรด้านอุดมการณ์ได้ถูก ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจในการบั่นทอนความชอบธรรมทางอำนาจของ ฝ่ายกลไกของรัฐ และส่งผลให้พลเอกเปรมต้องพ้นจากอำนาจ ทั้ง ๆ ที่ยังได้รับความสนับสนุนจาก กองทัพ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการตอกย้ำอุดมการณ์ประชาธิปไตยจากฝ่ายพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ภายหลังการขัดแย้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2526 ระหว่างผู้นำกองทัพ กับพรรคการเมือง<sup>15</sup>

การตอกย้ำอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งจุดเน้นไปที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้แพร่ขยายแทรกซึมเข้าสู่ฐานการเมืองของฝ่ายพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการเตรียมการรองรับการผ่องถ่ายอำนาจจากกลไกของรัฐ สู่อำนาจการเมืองซึ่งเป็นกลไกเข้าสู่สู่อำนาจทางการเมืองของพันธมิตรฝ่ายเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษของระบอบ กึ่งประชาธิปไตย ประเด็นการต่อสู้ในอุดมการณ์ประชาธิปไตยของฝ่ายพรรคการเมืองได้ขยายผลลง สู่กลุ่มพันธมิตรอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากความล้มเหลวของฝ่ายกองทัพ ในการผลักดันให้มีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 เมื่อปี 2526 แล้ว การขยายความคิดเรื่องการปฏิรูประบบ ราชการ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจน การปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างทหารกับพรรคการเมือง กรณี แก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2526 ใน เขาวงกต ไตรมาส, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย", อ้างแล้ว.

ก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการบันทึกความชอบธรรมทางอำนาจของกองทัพ และระบบราชการ<sup>16</sup>



<sup>16</sup> การต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างกองทัพ-ระบบราชการกับฝ่ายการเมืองได้ปรากฏเป็นรูปธรรม เมื่อฝ่ายกองทัพได้ตอบกลยุทธการแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยของฝ่ายนักการเมือง โดยการผลักดันให้มีการประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2533 หรือ นโยบายการเมือง นานาชาติ ซึ่งเป็นกลยุทธการชนะคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการทางการเมือง ขณะที่ในส่วนของกองทัพที่ 4 นำโดย พลโทหาญ สีสานนท์ ก็ได้ประกาศนโยบายได้รื้อฟื้นซึ่งเป็นกลยุทธลดเงื่อนไขสงครามโดยการจัดอิทธิพลและอำนาจมืด ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีจุดเน้นที่การได้ตอบต่อฝ่ายการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะอิทธิพลของนักการเมืองและนักธุรกิจ ที่กดขี่และบุกรุกประชาชนในทางเศรษฐกิจ กระทั่งนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายให้รัฐเข้าควบคุมธนาคารพาณิชย์ขณะที่นโยบายตามคำสั่งที่ 66/2533 นั้น ได้เน้นการพัฒนาประชาธิปไตยโดยบทบาทของกลไกรัฐเช่นกัน โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับกลยุทธการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของฝ่ายพรรคการเมือง โดยอาศัยอุดมการณ์ประชาธิปไตยใน วรกิจ ประภานนท์, "การจัดตั้งรัฐบาลผสมของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ดังนั้น ภายใต้ระบบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการครองอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่าย  
กลไกรัฐและฝ่ายอำนาจเศรษฐกิจนั้น ได้ปรากฏความพยายามจากทั้ง 2 ฝ่าย ในการแข่งขันช่วง  
ชิงและการรักษาดุลอำนาจระหว่างกัน<sup>17</sup> นอกจากการเร่งตอกย้ำอุดมการณ์ประชาธิปไตย จาก  
พรรคการเมืองและพันธมิตรนักศึกษา ประชาชนและสื่อมวลชน โดยทั่วไปแล้วยังได้ขยายผลไปสู่  
การพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ การปรับปรุงเพื่อลดทอนอำนาจของระบบราชการและกองทัพตลอด  
จนการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศเพื่ออำนาจประโยชน์ให้แก่ธุรกิจการส่งออก  
ด้วย<sup>20</sup> ในส่วนของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐเอง ก็ได้พยายามจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจ ซึ่งมี  
ความสำคัญต่อการเลือกตั้ง ได้มีการกำหนดวงเงินสำหรับใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ ใน พรบ.  
การเลือกตั้งด้วย นอกจากนี้ยังได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายทางเศรษฐกิจ

<sup>17</sup> การที่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้ท่ามกลางการขัดแย้งแข่งขัน ระหว่าง  
ขั้วอำนาจฝ่ายพรรคการเมืองและกองทัพนั้น นอกเหนือจากการจัดระเบียบโครงสร้างในกระบวนการ  
ตัดสินใจนโยบายที่ลดความเป็นการเมืองลง (depoliticized) ในรูปของคณะกรรมการร่วมและ  
คณะกรรมการที่เน้นบทบาทเทคนิค เพื่อให้เป็นข้อจำกัดระหว่างทหารกับนักการเมือง  
หรือระหว่างนักการเมืองด้วยกันแล้ว ภาวะผู้นำของพลเอกเปรม ก็มีส่วนสำคัญในการรักษาดุล  
อำนาจทางการเมืองทั้งในฝ่ายกองทัพและพรรคการเมือง เช่น การปลดพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก  
จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร ซึ่งแสดงบทบาททางการเมือง และแทรกแซงการตัดสินใจนโยบาย  
ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในการฉีดค่าเงินบาทหรือการลดงบประมาณกองทัพ 20% ในกรณีสภาคัด  
ค้านการซื้อเครื่องบิน F.16 ของกองทัพภาค ขณะเดียวกัน ก็สามารถจำกัดบทบาทของพรรค  
การเมืองได้โดยการปรับคณะรัฐมนตรี และการยุบสภา รวมกันถึง 6 ครั้ง โปรดดูรายละเอียด  
บทบาทผู้พิทักษ์ระบอบกึ่งประชาธิปไตยของ พลเอกเปรม ใน เสวี บัวแก้ว. "บทบาทผู้นำทาง  
การเมืองของพลเอกเปรม ศิษย์ลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526)", อ้างแล้ว.

<sup>20</sup> บทบาทของกลุ่มตัวแทนธุรกิจได้มีส่วนผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทาง  
เศรษฐกิจที่ส่งผลถึงปัจจุบันหลายประการ ได้แก่ การลดภาษีเงินได้ การยกเลิกกำแพงภาษีและ  
ธรรมเนียมเงินค้ำออกขั้นปฐม การกำหนดภาษีธุรกิจที่สมเหตุสมผลมากขึ้น และการนำระบบภาษี  
มูลค่าเพิ่มมาใช้ อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคนิคเศรษฐ นายทุน และนายพล : การเมือง  
และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย", อ้างแล้ว, หน้า 49.

ร่วมกับนักการเมือง โดยการระดมนักเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาททางการเมืองทางอ้อม การจัดตั้งองค์การตัดสินใจนโยบายอื่นแยกออกจากคณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรม<sup>19</sup> ซึ่งเป็น การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับรัฐมนตรีโดยตรงและตำแหน่งวุฒิสมาชิกแล้ว ยังได้เข้า มีบทบาทในรูปของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ\* อีกด้วย โดยเฉพาะคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาล และเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.)<sup>20</sup> ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการลดแรงกดดันทางการเมืองจากภาคธุรกิจเอกชนไม่ให้เคลื่อนไหวผ่านกลไกอื่น รวมทั้งช่วยผ่อนคลายอำนาจการตัดสินใจ นโยบายเศรษฐกิจ ไม่ให้ผูกขาดเฉพาะนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจ

<sup>19</sup> นอกจากได้กั้นกระทรวงที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น กลาโหม และมหาดไทยไว้ในโควตาของนายกรัฐมนตรีแล้ว กลไกอื่น ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาท สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเทคโนโลยี ยังได้เป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรี สำหรับเป็นกำแพงกั้นกระทบกับนักการเมือง และการลดเงื่อนไขความเป็นการเมืองในกระบวนการตัดสินใจนโยบายโดยเฉพาะ สศช. ได้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี และก่อให้เกิดการขัดแย้งในรัฐบาลผสมและเป็นที่วิจารณ์ของพรรคร่วมรัฐบาลโดยตลอด โปรด ดูบทเทศวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจนโยบายใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : ปืนเกล้าการพิมพ์, 2532) และดูบทบาททางการเมืองของเทคโนโลยี ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคโนโลยี นายทุน นายพล : การเมืองและการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย", อ้างแล้ว, หน้า 46-47.

\* คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล และโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการสร้าง งานในชนบท คณะกรรมการพัฒนาบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและคณะกรรมการที่กำกับนโยบายสำคัญทางการเมือง คือคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการซึ่งได้มีส่วนสำคัญในการต่อต้านนโยบาย การลดบทบาทราชการและเพิ่มบทบาทเอกชนของฝ่ายการเมือง อ้างจากคำบรรยายของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ในฐานะอดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้มีส่วนรับผิดชอบงานปฏิรูประบบราชการสมัยพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี

<sup>20</sup> โปรดดูใน มนุชญ์ วัฒนโกเมร, คณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : ปืนเกล้าการพิมพ์, 2532).

### สูงสุด ในคณะรัฐบาล

### 3. เศรษฐกิจ - การเมือง : ระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตย

ในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย แม้ว่ากลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจจะสามารถเข้ากุมอำนาจการเมืองและพยายามแยกตัวออกจากอำนาจรัฐ แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายการยกบทบาทของอำนาจการเมืองขึ้นเหนืออำนาจรัฐได้<sup>21</sup> เนื่องจากอำนาจรัฐซึ่งถูกยึดกุมโดยฝ่ายกลไกของรัฐแต่เดิมนั้น ได้รักษาและสืบต่อมรดกความแข็งแกร่งเหนืออำนาจการเมืองของตนมาตั้งแต่ยุคอำมาตยาธิปไตยแล้ว การรุกคืบของกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจจนนอกกลไกของรัฐ จึงเป็นเพียงการเข้ากุมอำ

<sup>21</sup> ในช่วง 1 ทศวรรษของระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายใต้การนำของพลเอกเปรม ได้มีส่วนขยายโอกาสทางการเมืองอย่างสำคัญแก่กลุ่มอำนาจนอกกลไกของรัฐ ความสำเร็จจากการเข้ามามีบทบาทในรัฐสภาของกลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะนักการเมืองที่มีอาชีพธุรกิจ จึงเข้ามามีสัดส่วนถึง 40% โดยเฉลี่ย ได้มีส่วนผลักดันอย่างสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่นายกรัฐมนตรีมาจาก ส.ส. และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย สมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งนับเป็นความสำเร็จก้าวสำคัญในการเข้ายึดกุมอำนาจการเมืองของกลุ่มธุรกิจนอกกลไกของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ใช้อำนาจการเมืองเข้าผลักดัน และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ จนส่งผลให้เกิดการขยายตัวของประเทศอย่างสูงนั้น รัฐบาลต้องประสบกับการต่อต้านจากกองทัพ และข้าราชการที่เคยครอบงำอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองมาครั้งทศวรรษ โดยการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย เมื่อ กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่ง ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรียกเหตุการณ์ครั้งนี้ว่า "เป็นความพยายามของกองทัพที่จะนำสถาบันทหารกลับมาอยู่ที่ศูนย์กลางอำนาจและกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ" อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เสี้ยวหลังแลหน้า เศรษฐกิจการเมืองไทย", รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 43. และโปรดดูการขยายตัวของนักการเมืองอาชีพธุรกิจที่เข้ามามีบทบาทในการเมืองยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย ใน อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทย จากปี 2519-2534", รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, อ้างแล้ว, หน้า 69-73.

นาจการเมือง<sup>22</sup> โดยที่ยังไม่สามารถก้าวล่วงเข้ากุมอำนาจรัฐได้ด้วย

<sup>22</sup> การเข้ากุมอำนาจการเมืองของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐเบริบได้คังนายพรานที่ตีตั้งได้แต่รังไม่ได้ให้พหวนจากรังตั้ง เช่นเดียวกับรัฐบาลเรือนของพลเอกชาติชายที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้อำนาจการเมืองแต่ไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองโดยอิสระและกำกับควบคุมอำนาจรัฐได้ ไม่ว่าอำนาจอิสระในรัฐสภาหรือการแต่งตั้งโยกย้ายกำลังทหารในกองทัพ-ระบบราชการ การจำกัดควบคุมงบประมาณทางทหาร หรือแม้กระทั่งการแสดงออกถึงความภักดีเชิงสัญลักษณ์โดยการรับประทานอาหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับการปฏิเสธจากกองทัพ หรือกรณี ที่ทหารกดดันให้พลรัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลโดยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การจับและยึดรถกระจายเสียงอเนกประสงค์ของ อ.ส.ม.ท. ซึ่งเป็นเครือข่ายการสื่อสารมวลชนของรัฐในข้อหาคักพัง ข้าวทางทหาร หรือการยึดอำนาจรัฐบาลด้วยเหตุผลที่ว่าข้าราชการเสียชีวิตเนื่องจากนักการเมือง ใช้อำนาจโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการประจำ รัฐบาลดำเนินนโยบายทางการเมืองทางรัฐสภา ด้วย กุศโลบายที่แยบยล หรือการประกาศจุดยืนของกองทัพว่าเป็นสถาบันเดียวที่ไม่ยอมมคอกอยู่ได้อำนาจ อิทธิพลของนักการเมือง พรรคการเมือง ซึ่งส่วนสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายการเมืองในการดำเนินนโยบายและกิจกรรมทางการเมืองและการกำกับกลไกรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่สุดโต่งกว่านั้น คือ การไม่ยอมรับทั้งสถานภาพและบทบาทของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ไม่ว่าจะบทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในสภา หรือสถานภาพทางการเมืองในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับสูงของข้าราชการประจำ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงการยอมรับของทหารแล้ว กระทรวงทางเศรษฐกิจอย่างกระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงการยอมรับของนายทุนด้วยเช่นกัน ซึ่งสาเหตุการเสื่อมความชอบธรรมและการถูกยึดอำนาจของรัฐบาลพลเอกชาติชาย นอกเหนือจากการขัดแย้งทางผลประโยชน์และอำนาจระหว่างราชการกับการเมืองแล้ว ภาพลหรือการไม่ยอมรับทางด้านสถานภาพและบทบาทของฝ่ายการเมือง จากชนชั้นน้าทางอำนาจในกองทัพและระบบราชการ และชนชั้นน้าทางเศรษฐกิจ ก็มีส่วนสำคัญด้วย ปรอดคูปฏิกริยาต่อต้านนักการเมืองจากชนชั้นน้าทางอำนาจในกองทัพและระบบราชการ ใน "คำสารภาพจากใจโกรศักดิ์ ชูณหะวัณ" ข้าวพิเศษ ปีที่ 14 (1) ฉบับที่ 751 (42) (วันที่ 4-10 พฤศจิกายน 2534) หน้า 14-15. ปรอดคูปฏิกริยาต่อต้านนักการเมืองจากชนชั้นน้าทางเศรษฐกิจใน "นักธุรกิจบุกเปิดมิตินใหม่ในกระบวนการทางการเมือง" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 6, หน้า 12.



ดังนั้นการดำเนินงานบทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐในยุคลังก่อตั้งประชาธิปไตย จึงได้มีความพยายามที่จะดำเนินในแนวทางอิสระและมีแนวโน้มที่จะยกบทบาทขึ้นเหนืออำนาจรัฐด้วย<sup>23</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์ของกลุ่มอำนาจเศรษฐกิจที่เคยพึ่งพิงทั้งอำนาจรัฐ

<sup>23</sup> การยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย เมื่อ กุมภาพันธ์ 2534 ไม่ได้ส่งผลต่อการยกฐานะและบทบาททางการเมืองของกองทัพและระบบราชการ ให้กลับไปเป็นศูนย์กลางได้ดังที่เคยเป็นมาในสมัยอำมาตยาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย เห็นได้จากความล้มเหลวของคณะ รสช. ที่ไม่สามารถกำกับควบคุมรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ตนมีส่วนจัดตั้งขึ้น หรือมีความล้มเหลวอีกครั้งในความพยายามสืบสานอำนาจในรูปกึ่งประชาธิปไตยภายใต้การนำรัฐบาล ของพลเอกสุจินดา คราประยูร กระทั่งต้องผ่อนคลายให้มีการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งโดย นายชวน หลีกภัย ภายหลัง กันยายน 2535 เช่นเดียวกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย และจากผลของความล้มเหลวในกรณีปฏิวัติ กุมภาพันธ์ ครั้งนั้น มีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้กลุ่มธุรกิจบางส่วนที่เป็นพันธมิตรเดิมของกองทัพ ขาดความเชื่อมั่นและแปรพักตร์เข้าสู่สมทบกับพันธมิตรธุรกิจด้วยกัน เข้าสู่สนับสนุนแนวทางประชาธิปไตยของพรรคการเมืองมากขึ้น เนื่องจากความเสียหายทางเศรษฐกิจทั่วไปที่เป็นผลจากการปฏิวัตินั้น เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า บทบาทของกองทัพปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับกระบวนการควบคุมทางการเมือง ที่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของนายทุนได้ต่อไป ดังนั้นหากปล่อยให้กองทัพครอบงำการเมืองในลักษณะนี้ต่อไปตามลำพังแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคขัดขวางการสะสมทุนของกลุ่มธุรกิจทั่วไปในอนาคต จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลอานันท์ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจพันธมิตรเดิมของกองทัพส่วนใหญ่ จำเป็นต้องดำเนินแนวนโยบายในแนวทางที่ค่อนข้างเป็นอิสระ และสนองตอบต่อแรงกดดันของกลุ่มทุนใหม่ในรูปของเศรษฐกิจเสรีมากกว่ากองทัพ และกลุ่มทุนผูกขาดดั้งเดิม ซึ่งประสบความสำเร็จหลายด้าน ไม่ว่าการยกเลิกการผูกขาดกลุ่มธุรกิจดั้งเดิม การส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ การขยายแหล่งสะสมทุนของตลาดหลักทรัพย์ การปรับปรุงระบบภาษี ส่งเสริมธุรกิจการส่งออก การลดภาษีนำเข้าในสินค้าบางประเภท การ privatization กิจกรรมสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ และการยกเลิกมาตรการคุ้มครองธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ปรากฏการณ์ของการต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา เมื่อพฤษภาคม 2535 ของกลุ่มชนชั้นกลาง และการกลับมาของรัฐบาลอานันท์ 2 พร้อมกับการสลายขุมอำนาจในกองทัพและรัฐวิสาหกิจ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าการบริหารราชการต้องเป็น ส.ส. และการ

จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้ง กันยายน 2535 เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าชนชั้นนายทุนใหม่มีความตื่นตัวที่จะเข้าร่วมในฐานะนักการเมืองเอง และสะท้อนนัยของการน้อมยอมรับทั้งบทบาททางการเมืองของทหาร และบทบาททางการเมืองของกลุ่มนายทุนดั้งเดิมที่นิยมการผูกขาดภายใต้อภิสิทธิ์ และความมั่งคั่งต่างตอบแทนระหว่างนายทุนกับกองทัพที่คับแคบเฉพาะกลุ่ม ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้จัดตั้งรัฐบาลใหม่ ที่ประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มอาชีพทหาร-ภายใต้การนำของนายชวนแล้ว ได้มีความพยายามตามลำดับในการที่จะยกบทบาท และฐานะอำนาจทางการเมืองขึ้นเหนืออำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการขยายผลทางการเมืองต่อจากรัฐบาลอาพันธ์ที่เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การยกเลิกตำแหน่งผู้อำนวยการรักษาความสงบภายในประเทศ การแพร่ความคิดเรื่องการยกเลิกวุฒิสมาชิก การปรับโครงสร้างของกองทัพ การสลายอำนาจของราชการโดยการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจ การปรับโครงสร้างกรมตำรวจ การเสนอให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ในระดับท้องถิ่น และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ โปรดดูบทบาทชนชั้นกลางและการสำรวจผู้ชุมนุมเมื่อพฤษภาคม 2535 ของสมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทยใน จิตรกรรณ วนัสพงศ์, "ธีรยุทธ บุญมี ดีแม้ยั้งที่เขาเป็นใครในมือมือถือ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 2, หน้า 12. และใน สุรินทร์ ทิศสุวรรณ, "การเมืองกับชนชั้นกลาง" มติชนสุดสัปดาห์. ปีที่ 12 ฉบับที่ 617 หน้า 23. และใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของไทยปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตผลกระทบจากพฤษภาคมนี้" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 6, หน้า 22-23. โปรดดูบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจในการเลือกตั้งกันยายน 2535 ใน "เปิดใจ ส.ส.นักธุรกิจผงาดยึดสภาหินอ่อน" รวมประชาชาติธุรกิจ, (20-23 กันยายน 2535), หน้า 11-13. และใน "นักธุรกิจบุกเปิดมิติใหม่ในกระบวนการทางการเมือง", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 6, หน้า 12-13. และใน "ทัพนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตยใหม่ห่างหรือหลังอันยังยืน" รวมประชาชาติธุรกิจ (13-16 กันยายน 2535), หน้า 10-11. และใน "นักธุรกิจรออะไรในสนามการเมืองถ้าจะต้องแต่งวาทองไปอัญเชิญ" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 620, หน้า 21. และใน "หลังธุรกิจรุ่นใหม่ ชนธุรกิจการเมืองน้ำเน่า" หลักไทย ปีที่ 11 ฉบับที่ 542, หน้า 19-22. และใน "จุดยืนนักธุรกิจใหม่ถึงเวลาหนุนการเมืองให้โปร่งใส" เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 1(4) ฉบับที่ 2 (23) หน้า 47-48. และใน "เจาะกิน ดร.ชาติชาย ๓ เชียงใหม่ ศิย์แมน ศูนย์ข้อมูลการเมืองเพลินจิต 35", รวมประชาชาติธุรกิจ (3-5 กันยายน 2535), หน้า 10-11.

และใน "จับตา 7 กลุ่มธุรกิจสวมวิญญาณนักบุญสถาปนากองเมืองในอุ้งมือมาร" รวมประชาชาติธุรกิจการเมือง (13-15 สิงหาคม 2535) หน้า 10-12. และใน "เผยโฉมขุนพลนักธุรกิจสันถลองออกศึกเสือกตั้ง'35" รวมประชาชาติธุรกิจ (6-8 สิงหาคม 2535), หน้า 7. และใน "เจ้าสัวธุรกิจเปิดแนวรบ 2 ด้าน สร้างมิติใหม่การเมือง" รวมประชาชาติธุรกิจ (9-12 สิงหาคม 2535) หน้า 10-11. และใน "'นักธุรกิจคาดหวังอะไรจากการเมือง" รวมประชาชาติธุรกิจ (16-18 กรกฎาคม 2535), หน้า 6-7. และใน "ลงขัน 20 ล้านรัฐ-เอกชน-สภามารดานวงจรอุบาทว์" รวมประชาชาติธุรกิจ (16-19 สิงหาคม 2535), หน้า 10-11. และใน "ขุมมือขวาสำประมูลสุดยอดยุทธการหาเงินนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย" รวมประชาชาติธุรกิจ (16-19 สิงหาคม 2535) หน้า 13. และใน "พิสูจน์จุดยืนนักธุรกิจธุรกิจแนวรบที่ไม่เปลี่ยนแปลง" รวมประชาชาติธุรกิจ (30 กรกฎาคม-7 สิงหาคม 2535) หน้า 10-11, และใน "ขุนพลธุรกิจธุรกิจที่แผ่วงจรอุบาทว์" รวมประชาชาติธุรกิจ (2-5 สิงหาคม 2535), หน้า 4-6. และใน "วิบัติการเมืองสู่การรวมพลนั้ด้าไอเมท" (รวมประชาชาติธุรกิจ). หน้า 4-6. และใน "เปิดแผนนิจจาเจ้าสัวธุรกิจสยบวงจรธุรกิจการเมือง" รวมประชาชาติธุรกิจ (2-5 สิงหาคม 2535), หน้า 10. โปรดดู ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับธุรกิจและการถ่ายเทบทบาททางการเมืองระหว่างนักธุรกิจเก่าและธุรกิจใหม่ ใน อีรนาท กาญจนอักษร, "ทุนกับรัฐ". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 9, หน้า 17-18. และฉบับที่ 10 หน้า 14-15. และใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, "ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตยทฤษฎีกับความเป็นจริง" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 39, 40 และ 41. หน้า 28-29, 30-31 และ 28-30. และใน "สำรวจกระแสการเมืองธุรกิจครอบครัวในสถานการณ์ปีก รสช.ตั้งรับ" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 560, หน้า 10-11. และใน "โครงการสนามกอล์ฟกับประธานกิตติมศักดิ์ความจำเป็นทางการตลาด" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 566, หน้า 14-15. และใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ธุรกิจ+การเมือง" ข่าวพิเศษ ปีที่ 15(1) ฉบับที่ 753 (44), หน้า 73-76. และใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง "ธุรกิจการเมืองอยู่ที่การตีความ" ข่าวพิเศษ เชิงอ้าง, หน้า 79-80. และใน สิทธิพันธ์ พุทธทูน, "ทหารกับการแทรกแซงทางการเมือง" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 1, หน้า 18-21. และใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "ธุรกิจการเมืองและทุนนิยมขุนนางในสถานการณ์ปัจจุบัน" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 41, หน้า 32-33. และใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทยหลังการปฏิวัติ

23 ก.พ. 34", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 44, หน้า 17-20. และใน "ธุรกิจกับการเลือกตั้ง 2535" รวมประชาชาติธุรกิจ (30 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2535), หน้า 12. โปรดดูบทความการเมืองระบบเศรษฐกิจเสรีของรัฐบาลอานันท์ ใน อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, "บทบาทชนชั้นนายทุนไทย จากปี 2519-2534" รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย, อ้างแล้ว, หน้า 85-99. โปรดดูบทความในการแยกอำนาจการเมืองออกจากอำนาจรัฐ และการแยกทหารออกจากธุรกิจของรัฐบาลอานันท์ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "วิเคราะห์พื้นฐานของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534" ผู้แทนราษฎรฉบับพิเศษ (ธันวาคม 2534) โปรดดูผลงานทั่วไปของรัฐบาลนายอานันท์ ในสำนักนายกรัฐมนตรี, งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน เล่ม 1,2 (กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2535).



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และอำนาจการเมืองจากฝ่ายกลาโหมรัฐในยุคนาธาเนียล และการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านทางกลาโหม รัฐในยุคนักประชาธิปไตยโดยที่อำนาจการเมืองไม่สามารถควบคุมอำนาจรัฐและกลาโหมรัฐได้นั้น ทำให้กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจต้องตกเป็นเบี้ยล่างและดำเนินบทบาททางการเมืองได้ในภาวะจำกัดมาโดยตลอด<sup>24</sup> นอกจากนี้แรงกดดันจากเงื่อนไขประสบการณ์ดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยให้อำนาจการเมืองได้ขยายบทบาทเข้าแทรกอำนาจรัฐได้มากขึ้นอีกหลายประการ ได้แก่สภาพพลวัตภาวะการทำลายของ พลท. การถูกจำกัดบทบาทของกลุ่มแรงงานในสถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน บทบาทข่าวสารและสื่อมวลชน การขยายตัวของ

---

24 ในยุคนาธาเนียล ธุรกิจจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการเมืองและอำนาจรัฐผ่านทางกองทัพ ขณะที่ในยุคนักประชาธิปไตยต้องพึ่งพารัฐการเมืองและอำนาจรัฐ ทั้งจากกองทัพและพรรคการเมืองซึ่งการพึ่งพาต้องมีค่าใช้จ่าย ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนที่จำเป็นในการสะสมทุน ส่วนในยุคลัทธิประชาธิปไตยธุรกิจต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้นในรูปธุรกิจการเมือง แต่ก็ไม่ได้ถึงการทุ่มเททางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจการเมืองเพื่อหวังพึ่งพาตนเองได้ทีเดียว ทั้งนี้เพราะต้องใช้ต้นทุนสูงและหวังผลยากและช้า นอกจากเป็นการแข่งขันที่มีความเสี่ยงสูงแล้ว แม้ได้อำนาจการเมืองก็ยังไม่สามารถกำกับอำนาจรัฐได้ ซึ่งเป็นการลงทุนที่สูงเปล่า ทรานไซด์อำนาจการเมืองที่ยังไม่สามารถละลายอำนาจรัฐให้อ่อนตัวได้แล้ว ธุรกิจจึงจำเป็นต้องซื้อการคุ้มครองต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเชื่อมั่นสูงเท่าใด ยิ่งจำเป็นต้องจ่ายมากเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าฐานธุรกิจขยายตัวกว้างขวางในลักษณะทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มากกว่าทุนพาณิชย์กรรม อำนาจรัฐสลายลงและกองทัพ-ระบบราชการไม่อาจเป็นที่พึ่งพาได้แล้ว ถึงจะมีการขยายการสะสมทุนออกไปสู่การสร้างฐานอำนาจทางการเมือง โปรดดูความล่าช้าในการสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองของกลุ่มทุนธุรกิจ ใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, "ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตยทฤษฎีกับความเป็นจริง" มติชนสุดสัปดาห์ อ้างแล้ว และใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "รัฐปณิสนธิ" ผู้แทนราษฎรฉบับพิเศษ (มิถุนายน 2535) และใน ชีรนาค กาญจนอักษร, "ทุนกับรัฐ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ อ้างแล้ว.

องค์กรตัวแทนผลประโยชน์ ตลอดทั้งพลังสนับสนุนจากเงื่อนขาการเมืองนอกประเทศที่มีการแพร่ขยายของอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์เดิม และกระแสทุนนิยมสากล ฯลฯ<sup>25</sup>

25 ในยุคหลังที่ประชาธิปไตยได้มีปรากฏการณ์ใหม่ที่นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเปิดเผยมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มนักธุรกิจที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มการเงินการธนาคาร และธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น สมาคมธนาคารไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดย โรหาร์ ไชยประวัติ รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารไทยพาณิชย์ อากร ชุนตระกูล ประธานกลุ่มอิมพีเรียล สุภชัย พานิชภักดิ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารทหารไทย และ ธนดี โรสภวนศิริ กรรมการผู้จัดการ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นิวธนกิจ จำกัด ซึ่งบทบาทของกลุ่มนี้เน้นการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงในรูปของการลงสมัครรับเลือกตั้งและสนับสนุนนักการเมือง อีกกลุ่มเป็นธุรกิจขนาดกลางและเล็ก รวมตัวกันในรูปชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย เช่น กลุ่มอาสาพัฒนาประชาธิปไตย กลุ่มเพลินจิต 35 กลุ่มรักประชาธิปไตย กลุ่มนักโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อสังคม กลุ่มศิษย์เก่านิด้า-ไอเมท กลุ่มนักธุรกิจภูมิภาคที่สังกัดในองค์กรเอกชน 3 สถาบัน ทว่าการรณรงค์เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน และจัดตั้งเป็นองค์กรที่ถาวร นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจดังกล่าวยังได้เชื่อมโยงกับองค์กรอาสาสมัครเอกชน เช่น สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลจากการผลักดันของปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก ได้แก่ ปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระหว่างปี 2530-2535 เฉลี่ยสูงถึงประมาณ 10% สภาพงบประมาณแผ่นดินเกินดุลมูลค่าส่งออกสูงถึง 8-9 หมื่นล้านบาท การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มีมูลค่าสูงกว่า 2 หมื่นล้านบาทต่อวัน ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในปี 2534 สูงกว่า 4 แสนล้านบาท และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ของทุนต่างประเทศช่วงปี 2533-2535 สูงถึงปีละ 1-2 แสนล้านบาท ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดการขยายตัวในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นกลางมากขึ้น ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่อย่างในอดีต นอกจากนั้น อาณาบริเวณการจัดแย้งทางผลประโยชน์ได้แผ่ขยายออกไปครอบคลุมถึงชนบทมากขึ้นด้วย ในทัศนะของ อภิชัย พันธเสน มองว่าแรงจูงใจที่ทำให้ให้นักธุรกิจต้องเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น เนื่องจากไม่พอใจบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นเดิม ซึ่งเป็นกลุ่มทุนสืบทอดที่สะสมทุนระดับชาติและท้องถิ่นเป็นหลัก ขณะที่การสะสมทุนใหม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงระดับนานาชาติในรูป

ของการส่งออกมากขึ้นและที่ผ่านมามีอำนาจการเมืองกระจุกตัวอยู่เฉพาะส่วนกลางกับท้องถิ่น จำเป็นต้องมีตัวกลางคือชนชั้นกลางเข้าแทรก เพื่อเปิดช่องให้มีการกระจายอำนาจสู่ระดับล่างในวงกว้างมากขึ้น ในทัศนะของ เกริกเกียรติ หิพัฒนเสวีธรรม มองว่าเป็นผลมาจากความจำเป็นที่นักธุรกิจพึ่งพาอำนาจการเมืองมากขึ้น เนื่องจากขนาดของระบบเศรษฐกิจขยายโตขึ้นรวดเร็ว ต้องพึ่งพาสถาบันต่างประเทศ เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนสูง และตลาดหลักทรัพย์มีบทบาทในการระดมการลงทุนจากประชาชนและผันแปรตามภาวะการเมืองสูง และจากผลการวิจัยของ จุฑา เทียนไทย พบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้การลงทุนของชาวต่างชาติไปลงทุนในประเทศอื่น (มาเลเซีย และอินโดนีเซีย) แทนการลงทุนในประเทศไทยส่วนหนึ่ง เกิดจากภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลและการรัฐประหาร โปรดดู "นักธุรกิจบุกเปิดมิติใหม่ในกระบวนการทางการเมือง" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ อ้างแล้ว, หน้า 12. และใน เกริกเกียรติ หิพัฒนเสวีธรรม, "ธุรกิจกับการเลือกตั้ง 35" รวมประชาชาติ-ธุรกิจ อ้างแล้ว, หน้า 12.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม การแยกและยกอำนาจการเมืองออกขึ้นมาเหนืออำนาจรัฐ โดยกลุ่มการเมืองฝ่ายเศรษฐกิจนั้น ยังมิได้ขยายความพยายามที่เกินเลยไปว่าการมุ่งพิทักษ์รักษาสีทธิ-โอกาส และผลประโยชน์-อำนาจ ทางเศรษฐกิจ-การเมือง ของตนเอง ครอบงำที่กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถขูดอนรากเหง้าอำนาจครอบงำจากฝ่ายกลไกรัฐ และใช้อำนาจการเมือง เข้ากุมเหนืออำนาจรัฐ หรือกดดันเพื่อแยกสลายอำนาจให้อ่อนตัวได้แล้วกลุ่มอำนาจกลไกรัฐยังคงสามารถสร้างบทบาท-สถานภาพของตนให้ดำรงอยู่ในฐานะพันธมิตรที่ดีของกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจไว้ได้ต่อไป กลุ่มอำนาจการเมืองจึงให้ความสำคัญกับพันธมิตรมวลชนน้อยกว่ากลไกรัฐ เพราะหลังมวลชน นอกจากให้ประโยชน์น้อย จัดการยาก ความต้องการและข้อเรียกร้องมากแล้ว ยังมีต้นทุนสูงโดยไม่จำเป็นอีกด้วย<sup>26</sup>

ดังนั้น ในขณะที่ทั้งฝ่ายกลไกรัฐ และฝ่ายการเมือง ต่างอ้างความชอบธรรมในการสนองตอบความต้องการและข้อเรียกร้องของมวลชนร่วมกันนั้น แต่ละฝ่ายต่างก็มีกลยุทธ์ในการดำเนินบทบาทต่างแนวทางกันออกไป กล่าวคือ ในขณะที่ฝ่ายกลไกรัฐอ้างความรับผิดชอบต่อมวลชน โดยการขยายหน่วยงาน เพิ่มอำนาจการบังคับควบคุม เพิ่มงบประมาณ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ

<sup>26</sup> ในระบบการเมืองแบบเปิด ธุรกิจมักพึ่งพาพรรคการเมืองและนักการเมืองที่มีอำนาจโดยอาจสนับสนุนทางการเงินทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน แต่กรณีของไทยธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาทั้งพรรคการเมืองและทหาร และข้าราชการที่มีอำนาจเพราะกลไกรัฐ สามารถอาศัยอำนาจรัฐที่อิสระจากอำนาจการเมืองคุ้มครองผลประโยชน์ของธุรกิจได้ การลงทุนทางการเมืองจึงหวังผลเพียงใช้อำนาจทางการเมืองต่อรองกับอำนาจรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกิจเอกชนยังไม่มีเป้าหมายที่จะผลักดันประชาธิปไตยทางการเมืองให้มากกว่าอาณาบริเวณทางเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงเฉพาะของกลุ่ม และหวังผลเฉพาะต่อรองกับอำนาจรัฐ หรือการผูกพันมิตรกับทหารไว้มากกว่า ที่จะสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองซึ่งไม่มีความหมายในเชิงของการโอนถ่ายอำนาจระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของ อุกฤษฏ์ บัทมานันท์ มองว่า ธุรกิจในปัจจุบันได้ทำหน้าที่นี้มากขึ้นกว่าในอดีต ไม่ว่าจะการทุ่มเงินใช้จ่ายในการเลือกและการส่งตัวแทนจากเครือข่าย และแควดวงธุรกิจลงสู่สนามเลือกตั้งมากขึ้น เปรตดู อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, "ทุนกับรัฐ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ อ้างแล้ว.



กฎหมายและบทบาทใหม่ ๆ นั้น ฝ่ายการเมืองก็อ้างความรับผิดชอบต่อมวลชนโดยการลดทอนอำนาจของราชการ แก้อะไรระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานกิจกรรมภาคเอกชน การลดบทบาทของหน่วยราชการ การถ่ายเทอำนาจจากกลไกรัฐสู่สถาบันทางการเมือง การเลือกตั้งผู้นำองค์กรระดับต่าง ๆ และการลดอำนาจส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งกลยุทธ์ในการต่อสู้กับกลไกของรัฐของฝ่ายการเมืองนั้น มิได้มีเป้าหมายหลักที่การมุ่งสร้างประชาธิปไตยโดยตรง แต่มุ่งเน้นที่การถ่ายเทอำนาจจากกลไกรัฐมาสู่กลไกการเมือง ซึ่งมีฐานอยู่ที่พรรคการเมืองมากขึ้นการะในการสร้างประชาธิปไตยจึงถูกผลักดันไปให้กับมวลชนและกลไกรัฐ เป็นฝ่ายที่จะแสวงหากลไกอย่างอื่นมาถ่วงดุลกับกลไกการเมืองให้รับผิดชอบต่อมวลชนที่แท้จริงต่อไป<sup>27</sup>

การที่กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจผ่านประสบการณ์ในการสะสมและขยายทุนมาทั้งในยุคอำนาจยาธิปไตย และกึ่งประชาธิปไตย โดยไม่จำเป็นต้องลงทุนทางการเมืองโดยตรง ทำให้กลุ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย เข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยขาดการเชื่อมโยงกับรากฐานทางการเมืองมารองรับเพียงพอ เมื่อเข้ากุมอำนาจทางการเมืองแทนฝ่ายกลไกรัฐได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้และรักษาอำนาจของฝ่ายตนได้ จำเป็นต้องระดมตัวแทนจากสถาบันการเงินธนาคารเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง รวมทั้งได้ระดมความช่วยเหลือในการเลือกตั้งและส่งตัวแทนจากธุรกิจ เข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยตรงมากขึ้น ขณะเดียว

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>27</sup> แม้ว่าแนวโน้มการถ่ายเทอำนาจจากกลไกรัฐสู่กลไกการเมือง เป็นเป้าหมายที่ขอบรรณตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ตาม แต่การได้มาซึ่งอำนาจรัฐของกลไกการเมืองไม่ได้เป็นสมการเดียวกันกับการได้มาซึ่งประชาธิปไตยทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหมายได้ว่า การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของธุรกิจ และการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองในกลุ่มธุรกิจ ประชาชนจะถูกยกฐานะขึ้นเป็นพันธมิตรที่กลุ่มทุนให้ความสำคัญทดแทนพันธมิตรจากกลไกรัฐเดิม หากไม่มีพรรคคู่แข่งต่างอุดมการณ์อย่างพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีตขึ้นมาถ่วงดุล หรือคอกย้ำความรับผิดชอบของนักการเมืองธุรกิจเหนือประชาชนแทนความกังวลสนใจเฉพาะผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

กัน ก็ได้พยายามผูกพันมิตรกับกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐเดิมและองค์กรอำนาจนอกระบบเข้ามาไว้ด้วย<sup>28</sup>

#### 4. เศรษฐกิจ - การเมือง : พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนและกำเนิดเจ้าพ่อในระบบการเมืองไทย

โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนในระบบการเมืองไทย เป็นผลพวงจากพัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงผ่านระหว่างระบอบการเมือง 3 ระยะ ภายใต้สัมพันธภาพระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองร่วมกันกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจ และภาคการเมืองที่มีการปรับคุณลักษณะที่รัฐและกลไกรัฐ เป็นศูนย์กลางยึดกุมแกนหมุนของวิธีการเปลี่ยนแปลงในระบบ กระบวนการและโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งการที่รัฐและกลไกรัฐสามารถรักษาสถานภาพการผูกขาดแกนหมุนในวิธีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะในภาคการเมืองไว้ได้นั้น รัฐและกลไกรัฐจะต้องสร้างกลไกร่วมมือ และจำกัดบทบาท-อำนาจทางการเมืองในภาคเศรษฐกิจเพื่อรักษาการนำในภาคการเมืองไว้ที่กลไกรัฐแต่ฝ่ายเดียว ด้วยการขีดเส้นแบ่งการจําแนกพรมแดนระหว่างอาณานิคมบริเวณทางการเมือง ออกจากอาณานิคมบริเวณทางเศรษฐกิจ โดยไม่ให้มีความขัดแย้งที่รุนแรง ทั้งนี้เนื่องจากในภาคเศรษฐกิจนั้น ทุน-ธุรกิจเอกชนได้มีบทบาทค่อนข้างเสรีมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในขณะที่ภาคการเมืองนั้นได้ยึดกุม และจำกัดแต่เฉพาะกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐ โดยเฉพาะการยึดกุมในโครงสร้างส่วนบน ทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย ขบประมาธและ

<sup>28</sup> การเข้าสู่บทบาทและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุน-ธุรกิจนอกกลไกรัฐ ในช่วงหลังกึ่งประชาธิปไตย ขาดพัฒนาการของการเชื่อมโยงกับฐานการเมืองที่กว้างขวางและต่อเนื่องในระดับมวลชนมาก่อน แต่มุ่งระดมเฉพาะภายในกลุ่มทุน-ธุรกิจด้วยกัน ทั้งเงินทุนและบุคลากร มีการกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจการเงิน การธนาคาร และการพาณิชย์กรรมสูง ซึ่งเป็นลักษณะของการมุ่งแปรเงินให้เป็นอำนาจเฉพาะการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องร่วมพันธมิตรกับกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐหรือร่วมกันไปด้วย เพื่อผลในการระดมคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งและเป็นพวกแทนคู่แข่ง จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งต้องใช้งบประมาณมากขึ้น โดยประมาณการกันว่าการเลือกตั้งในปี 2535 ใช้งบเงินสูงถึง 10,000 ล้านบาท หรือ 5 ล้านบาทต่อ ส.ส. 1 คน ขณะเดียวกันก็ปรากฏผลว่ากลุ่มอาชีพธุรกิจ-การค้า ได้รับเลือกตั้งในสัดส่วนที่สูงกว่าอาชีพอื่น ประมาณร้อยละ 45 ของผู้ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด อ้างใน หนังสือพิมพ์ มติชน วันที่ 17 มีนาคม 2536.



## กำลังบังคับ

โดยเงื่อนไขดังกล่าว เป็นสภาวะที่ขัดแย้งกันโดยพื้นฐาน โดยเฉพาะการขัดแย้งระหว่างภาคเศรษฐกิจที่ค่อนข้างกระจายหลากหลาย กับการจำกัดและปิดกั้น ในภาคการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของคู่แฝดปรักษ์ แต่การที่ระบอบรวมและโครงสร้างหลักทางการเมือง-เศรษฐกิจดำรงอยู่ได้ โดยมีการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองมาใน 3 ระยะนั้น เนื่องจากกลุ่มตัวแทนอำนาจฝ่ายการเมือง คือกลไกรัฐ และกลุ่มตัวแทนอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจ คือ ทุน-ธุรกิจเอกชน สามารถประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเลี่ยงการขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงได้โดยอาศัยกลไกประนีประนอมของโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนเป็นเครื่องมือ

โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนเปรียบเสมือน นวัตกรรมทางการเมืองของระบบการเมืองไทยที่รวมเอาพลังดวงรั้งและพลังขับเคลื่นไว้ด้วย ในด้านของพลังดวงรั้งได้ทำหน้าที่จรรโลงระบอบรวมและโครงสร้างหลักทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไว้มิให้ล่มสลาย ขณะที่พลังขับเคลื่นได้มีส่วนสำคัญในการดูलयภาพในระดับของระบอบการเมือง ให้มีการเปลี่ยนแปลง คส-คล้ายอย่างมั่นคงในท่ามกลางความไร้เสถียรภาพในระดับของรัฐบาล กล่าวคือ ในช่วงระยะอำมาตยาธิปไตย มีการหมุนเวียนของรัฐบาลถึง 32 ชุด ในระยะกึ่งประชาธิปไตย จำนวน 15 ชุด ในระยะหลังกึ่งประชาธิปไตย จำนวน 6 ชุด ซึ่งโครงสร้างนี้มีลักษณะที่อาจเทียบได้กับสิ่งที่เรียกว่า Invisible Hands ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ของ Adam Smith หากแต่มีคุณสมบัติพิเศษที่สามารถสมานคู่แฝดของสิ่งที่เป็นปรักษ์ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้ และมีผลทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกคือการเลี่ยงความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงแตกหักโดยที่ระบอบรวมและโครงสร้างหลักทางการเมืองไม่ล่มสลาย ส่วนในด้านลบคือ การถ่วงรั้งการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประชาธิปไตยทางการเมือง โดยเฉพาะได้สร้างอำนาจแฝงซ้อน ในรูปขององค์กรอำนาจพิเศษสามารถแสวงประโยชน์ และอำนาจส่วนเกินจากระบบการเมือง-เศรษฐกิจ ซึ่งมีแบบแผนผันแปรไปตามยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน 3 ระยะ ได้แก่ อำมาตยาธิปไตย กึ่งประชาธิปไตย และหลังกึ่งประชาธิปไตย

โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน จึงเป็นกลไกหึ่งหึ่งจาเป็นที่แยกตัวในรูปแฝงซ้อน จากโครงสร้างหลักที่เข้มงวดและบึงคั่ง โดยการเปิดพรมแดนใหม่ที่ผนวกเอาอาณาบริเวณทางการเมือง

เมืองที่จำกัด-ปิดกั้น และอาณาบริเวณทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างในระบบคู่แฝดปรึกษาให้สमानเข้ากันได้ แม้ว่า จะเป็นการผนวกกันโดยที่มิติของการขัดแย้งแข่งขันจะดำรงอยู่ควบคู่กันด้วยก็ตาม ซึ่งเงื่อนไขการดำรงอยู่ของมิติการขัดแย้งเช่นนี้เองที่เป็นพลังขับเคลื่อนให้พัฒนาการของสัมพันธภาพระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจและการเมืองได้มีการเปลี่ยนผ่านมาถึง 3 ระยะเช่นเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปลักษณะ หน้าที่และเป้าหมายของโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนที่ดำเนินควบคู่กันไปด้วยเช่นกัน ซึ่งจุดเปลี่ยนที่สำคัญระหว่างระยะทั้ง 3 ก็คือ การขัดแย้งที่รุนแรงแตกหักทางการเมือง และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองใน 3 ระยะดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในระยะของระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน จะปรากฏในรูปของโครงสร้างอำนาจอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ (Semi-dominate Patron Client Structure) สำหรับในระยะของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนจะปรากฏในรูปของโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทน (Cooperative Structure) ส่วนในระยะหลังกึ่งประชาธิปไตยนั้น โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนจะปรากฏในรูปของโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึด (Competitive Structure)

#### ก. โครงสร้างอำนาจอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ

โครงสร้างอำนาจอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ ในระยะอำมาตยาธิปไตย เป็นโครงสร้างที่ประยุกต์จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยที่คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ได้ดึงเอาอำนาจจากสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งแต่เดิมมีอาณาบริเวณที่ครอบคลุมทั้งในภาคเศรษฐกิจและภาคการเมืองเอาไว้ที่คณะราษฎรและกลไกรัฐ แทนการสร้างและกระจายอำนาจดังกล่าวไปที่สถาบันการเมืองใหม่ ๆ ตามอุดมการณ์แบบประชาธิปไตยโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบอุปถัมภ์กึ่งครอบงำจึงเข้ามาแทนที่ เพื่อให้ช่วยหล่อเลี้ยงระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองใหม่ คือประชาธิปไตยให้สามารถดำเนินและดำรงอยู่ได้ชั่วระยะหนึ่ง กล่าวคือ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475-2516 โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบอุปถัมภ์กึ่งครอบงำได้มีบทบาทสำคัญในการรักษาระบอบอำมาตยาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างยาวนาน และต่อเนื่องถึง 30 ปี โดยผู้นำและทายาทการเมืองของคณะราษฎรรุ่นต่าง ๆ ได้แก่ (1) การอาศัยระบบราชการเป็นฐานอำนาจและผลิตบุคลากรทางการเมืองแทนการส่งเสริมพรรคการเมืองเป็นกลไกตัวแทนอำนาจนอกกลไกรัฐ เพื่อสกัดกั้นการขยาย

บทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจ (2) การใช้ภาวะผู้นำการเมืองแบบอำนาจนิยมหลายรูปแบบ เช่น ภาวะผู้นำชาตินิยมและภาวะผู้นำแบบพ่อขุนอุปถัมภ์ เพื่อรวมศูนย์อำนาจที่ตัวผู้นำการเมือง และขยายบทบาทเข้าแทรกแซงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แทนการแจกแจงสถาบันและการกระจายตัวของผู้นำในสถาบันที่หลากหลายทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองนอกกลไกรัฐ (3) การแทรกแซง การสะสมและการขยายทุนในทางเศรษฐกิจโดยจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจผูกขาดและแทรกแซงกิจการสำคัญทางเศรษฐกิจโดยรัฐ และการควบคุมแทรกแซงในองค์กรธุรกิจเอกชน โดยกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจและการปกครอง เพื่อจำกัดการเติบโตและอิสระในการสะสมและขยายทุนของกลุ่มทุนในภาคเศรษฐกิจ เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันแบบเสรี และ (4) การอาศัยเทคนิคความรุนแรงและกำลังบังคับจากกลไกรัฐเป็นเครื่องมือในการช่วงชิง การใช้และการรักษาอำนาจของผู้นำทางการเมืองเพื่อจำกัดโอกาสของผู้นำนอกกลไกรัฐ ที่อาศัยกลไกเศรษฐกิจและพรรคการเมืองซึ่งด้อยกำลังกว่า

ภารกิจสำคัญของโครงสร้างดังกล่าว คือ การทำหน้าที่กำหนดและรักษาเส้นแบ่งระหว่างพรมแดนของอาณาบริเวณภาคการเมืองและเศรษฐกิจให้แยกออกจากกัน โดยที่ภาคการเมืองนั้นถูกสร้างกรอบไว้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคณะราษฎรและกลไกรัฐ ในส่วนของภาคเศรษฐกิจเป็นส่วนแยกของกลุ่มทุน และผู้ประกอบการเอกชนที่อยู่นอกกลไกรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มธุรกิจ-การค้าค้าซื้อสายเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างอำนาจอุปถัมภ์ที่ครอบงำในระบบอำมาตยาธิปไตยเป็นโครงสร้างอำนาจที่เน้นส่งเสริมอำนาจที่เหนือกว่าของตัวผู้นำ โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองที่มาจากผู้นำในกลไกรัฐ ทำให้ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้นำเหนือกลไกรัฐในฐานะตัวแทนของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐด้วย และการที่สายใยอำนาจอุปถัมภ์ระหว่างอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองเป็นสายใยอำนาจในเครือข่ายอันเดียว ส่งผลให้ผู้นำอำนาจทางการเมืองและกลไกรัฐผูกกำลังกันเหนือกลไกอำนาจอื่น และแผ่อิทธิพลครอบงำเหนือภาคเศรษฐกิจด้วย แม้ไม่ได้เป็นผู้ประกอบการและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในฐานะผู้สะสมและขยายทุนโดยตรงเหมือนกลุ่มชนซื้อสายเงิน และในทางกลับกัน แม้ว่ากลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดเศรษฐกิจที่เป็นซื้อสายเงินส่วนใหญ่ได้เป็นผู้นำทางการเมืองและกลไกรัฐ แต่กลุ่มพลังอำนาจทั้งสองสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้โดยอาศัยสะพานเชื่อมโยงของโครงสร้างแฝงซ้อนแบบอุปถัมภ์ที่ครอบงำ ที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างกระแสหลัก เป็นเครื่องมือประสานประโยชน์ทำให้กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจจำกัดพลังอำนาจของฝ่ายตนเฉพาะในภาคเศรษฐกิจและกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจทั้งในระบบการเมือง และระบบราชการ

สามารถผูกขาดการยึดกุมอำนาจการเมืองไว้เฉพาะกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ โครงสร้างอำนาจแฝงซ่อนแบบอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ ได้มีบทบาทในการถ่ายเทอำนาจการเมืองและ ก่อเกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายที่มีพลังขับเคลื่อนทางการเมือง กับฝ่ายที่มีพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ โดยที่แต่ละฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายทุน-ธุรกิจ มุ่งบรรลุเป้าหมาย และจำกัด บทบาทเฉพาะอาณาบริเวณทางเศรษฐกิจ

ในโครงสร้างดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดสายสัมพันธ์ที่สิ้นและคับแคบเฉพาะ กลุ่มคือ เป็นการสัมพันธ์ที่กำหนดจุดเน้นระหว่างอำนาจการเมืองในฝ่ายคณะราษฎร และกลไกรัฐ กับอำนาจเศรษฐกิจในฝ่ายทุน-ธุรกิจ ที่ถูกจัดสรรและสามารถเข้าถึง โดยที่มวลประชาชนถูกตัด ขาดออกจากสายใยของความสัมพันธ์ดังกล่าว แม้ว่าแต่เดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจการเมืองและเศรษฐกิจเป็นอำนาจที่ควบคุมด้วยกลไกเดียวกัน และเศรษฐกิจได้มีการตัดทอน ให้แก่เอกชนในรูปของนายอากรบ่อนเบี้ย หรือการให้สัมปทานการจัดเก็บภาษี ฯลฯ อยู่บ้างก็ตาม แต่สายใยสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมวลประชาชนก็ยังคงดำรงอยู่ในรูปของขุนนาง-ไพร่ และนาย-ทาส ซึ่งเป็นแบบแผนดั้งเดิมของระบบอุปถัมภ์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งจะเห็นว่ารัฐ ทุนธุรกิจ เอกชนและมวลประชาชน อยู่ร่วมในสายสัมพันธ์เดียวกัน ขณะที่โครงสร้างอุปถัมภ์ในระบบอำมาตยาธิปไตย ไม่สามารถดำรงสายสัมพันธ์ร่วมระหว่าง รัฐ ทุน-ธุรกิจเอกชน และมวลประชาชนให้ อยู่ร่วมในสายใยอันเดียวกันได้ เนื่องจากในโครงสร้างนี้มุ่งรักษาเครือข่ายสายสัมพันธ์แบบนาย- ลูกน้อง ฝ่ายอุปถัมภ์-ใต้อุปถัมภ์ ขึ้นแทนการส่งเสริมระบบตัวแทนตามกลไกการเมืองแบบประชาธิปไตย และเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี กล่าวคือ ในทางการเมืองไม่มีกลไกตัวแทนที่ทำหน้าที่ เชื่อมโยงและระดมประชาชนเข้าสู่บทบาทและอำนาจทางการเมืองอย่างหลากหลาย ส่วนในทาง เศรษฐกิจถูกครอบงำและจำกัดอิทธิพลโดยรัฐ-ผู้นำทางอำนาจ ไม่ว่าโดยการขยายองค์รัฐพาณิชย์ ในรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นแข่งขัน-ผูกขาด และการให้ความคุ้มครอง-พิงพา เพื่ออภิสิทธิ์-ผูกขาดเฉพาะ กลุ่ม-ราย และปราบปรามการทำทลายของกลุ่มแรงงานโดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ

ลักษณะเด่นของโครงสร้างอุปถัมภ์ใหม่ของอำมาตยาธิปไตย คือการครอบงำซึ่งเป็น ลักษณะเฉพาะของระบบอำมาตยาธิปไตยที่เรียกรวมกันว่า โครงสร้างอำนาจอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ นั้น ก็เนื่องมาจากความจำเป็นที่ฝ่ายกุมอำนาจการเมืองมีข้อจำกัดในเหตุผลด้านอุดมการณ์ประชาธิปไตยนั้นเอง กล่าวคือ ในการรักษาและดำเนินการเมืองระบบอำมาตยาธิปไตยให้ดำรงอยู่ได้

ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น นอกจากผู้กุมอำนาจการเมืองจะมุ่งจำกัดโครงสร้างสถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยแล้ว ยังจะต้องจำกัดบทบาทและอำนาจของกลุ่มทุน-ธุรกิจ และมวลประชาชนในภาคเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ ไม่ให้ท้าทายอำนาจการเมืองอีกด้วย

ผลพวงจากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบอุกถัมภ์กึ่งครอบงำ ในระบอบอำมาตยาธิปไตย นอกจากได้สร้างศูนย์กลางการครอบงำอำนาจการเมือง-เศรษฐกิจที่กลไกของรัฐ โดยเฉพาะกองทัพและระบบราชการ โดยคณะราษฎรและกลไกของรัฐสามารถสืบทอดอำนาจการเมืองไว้ได้อย่างต่อเนื่องในภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ควบคู่กับการสามารถรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน-ธุรกิจ บางกลุ่มแล้ว ผลกระทบที่สำคัญที่เกิดจากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนดังกล่าวก็คือ การที่ผู้นำในกลไกของรัฐ และผู้นำทางการเมืองสามารถผนวกอำนาจผสมจากทั้งที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างหลักและโครงสร้างแฝงซ้อนเข้าด้วยกัน และถ่ายเทอำนาจผสมดังกล่าวเข้าร่วมไว้ที่ตัวบุคคลเฉพาะผู้นำในกลไกของรัฐและการเมือง ยกฐานะขึ้นเป็นผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพล และแสวงประโยชน์และอำนาจส่วนเกินเหนือระบบการเมือง-เศรษฐกิจ เป็นผลให้ภาวะผู้นำของผู้กุมอำนาจการเมืองในช่วงของระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น เป็นภาวะผู้นำที่แยกตัวออกมาจากพันธนาการและหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยได้ โดยอาศัยเครื่องมือจากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบอุกถัมภ์กึ่งครอบงำ เป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างผู้นำในกลไกของรัฐกับผู้นำทางการเมืองในการครอบงำทั้งภาคการเมืองและเศรษฐกิจ ขณะที่มวลประชาชนนั้นดำรงอยู่ที่รอบนอกข่ายใยของสายสัมพันธ์ดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ในระบอบอำมาตยาธิปไตย ผู้ทรงอำนาจ อิทธิพล และสามารถแสวงประโยชน์-อำนาจส่วนเกินทางการเมือง-เศรษฐกิจ จากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน คือ ผู้นำในกลไกของรัฐและการเมือง นั้นเอง

## ข. โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทน

เห็นได้ว่าอำนาจแฝงซ้อนในระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบอุกถัมภ์กึ่งครอบงำนั้น ตัวบุคคลเฉพาะกลุ่มผู้นำในกลไกของรัฐและผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจและแสวงประโยชน์ในโครงสร้างดังกล่าว ดังเช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในบทบาทของผู้นำ

ชาตินิยม หรือจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในบทบาทของพ่อขุนอุปถัมภ์และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ในบทบาทของอัศวินเผ่า ฯลฯ เป็นต้น

ในระยะกึ่งประชาธิปไตย ผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพลและผู้แสวงประโยชน์ใน โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน มิได้จำกัดแต่เฉพาะกลุ่มผู้นำในกลไกรัฐและการเมืองดังที่ปรากฏใน ระยะอำมาตยาธิปไตย แต่ผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพลและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน แบบต่างตอบแทนในระยะกึ่งประชาธิปไตย ได้กระจายตัวออกนอกศูนย์กลางกลไกรัฐ-การเมือง ออกไปสู่กลุ่มชนภายนอกมากขึ้น

ในระยะกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองที่คาบ เกี่ยวระหว่างการแข่งขันและอุปถัมภ์ โดยที่หม่อมแดงของอาณาบริเวณภาคการเมืองและเศรษฐกิจ มีการหล่อมเชื่อมกันมากขึ้น รัฐ กลุ่มทุน-ธุรกิจและมวลชน เป็นเครือข่ายของสายใยสัมพันธ์ที่ร่วม กันมากขึ้น แม้จะแตกต่างกันด้วยขีดค้นทางอำนาจและผลประโยชน์ก็ตาม

แม้ว่าเงื่อนไขของระยะกึ่งประชาธิปไตย ตกอยู่ในภาวะของระบบการเมือง ที่เสี่ยงอันตรายจากอุดมการณ์ประชาธิปไตย เช่นเดียวกับในระยะอำมาตยาธิปไตยก็ตาม แต่โดยที่ สายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐ และกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐได้แปรสภาพจากการอุป- ถัมภ์-ครอบงำ มาเป็นสายสัมพันธ์แบบแข่งขันโดยผ่านเครื่องมือการเลือกตั้งทั่วไปมากขึ้น ซึ่งเป็น ขณะเดียวกันที่กลุ่มอำนาจทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้เข้ากุมอำนาจการเมือง ในลักษณะที่สามารถสร้าง ศูนย์กลางอำนาจแต่เพียงแหล่งเดียวได้ จึงเป็นเงื่อนไขไปสู่พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจ แฝงซ้อน หรือกลไกหึ่งหึ่งจาเป็นแบบใหม่ในรูปของโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนเพื่อการประ- สานประโยชน์ และดำรงอยู่ร่วมกันในเงื่อนไขใหม่ระหว่างกลุ่มอำนาจดั้งเดิมในกลไกรัฐ และ กลุ่มอำนาจใหม่ที่เติบโตจากพลังเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ ที่สามารถแปรอำนาจเศรษฐกิจเป็นอา- นาจการเมืองได้ในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น

การที่โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนดำรงอยู่ในระบอบการเมืองที่อยู่ระหว่าง รอยต่อของการแข่งขันใหม่และการอุปถัมภ์-ครอบงำดั้งเดิม โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนจึง เป็น โครงสร้างอำนาจที่มีสายใยสัมพันธ์ซับซ้อนหลายทิศทาง นอกเหนือจากกระแสหลักในฝ่ายอำนาจรัฐ



และหรืออำนาจการเมืองเพียงทิศทางเดียว รวมทั้งเปิดช่องให้มีการกระจายตัวในกลุ่มชนที่หลากหลายมากขึ้น นอกเหนือจากกลุ่มอำนาจหลักในกลไกรัฐและในพรรคการเมือง ซึ่งจากลักษณะเด่นของความหลากหลายและการกระจายตัวนี้เองที่ทำให้ผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพล ในโครงสร้างอำนาจแบบนี้ ไม่จำเป็นต้องจำกัดกลุ่มเฉพาะตัวบุคคลที่กุมอำนาจทางการเมือง หรือตำแหน่งอยู่ในกลไกรัฐเพียงแหล่งเดียว บุคคล หรือกลุ่มชนทั่วไปที่สามารถเชื่อมโยงสายสัมพันธ์กับแหล่งอำนาจในฝ่ายกลไกรัฐ อำนาจเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐและอำนาจการเมือง หรือสามารถผนวกและหรือจัดการ (manipulate) อำนาจทั้งสามแหล่งร่วมกันได้ ก็สามารถยึดย้ายถ่ายเทอำนาจและยกระดับขึ้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลและครองอำนาจในโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนได้

ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ ผู้ครองอำนาจ และทรงอิทธิพลในโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อน มิได้เป็นผู้ทรงอิทธิพลและมีอำนาจเบ็ดเสร็จ เช่นเดียวกับในโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนในระบอบอำมาตยาธิปไตย เนื่องจากในระบอบกึ่งประชาธิปไตย อำนาจการเมือง อำนาจเศรษฐกิจ และอำนาจรัฐ เป็นอำนาจที่กระจายตัวอยู่ในโครงสร้างที่แยกจากกัน และกระจายตัวอยู่ในกลุ่มสถาบันและอำนาจที่อยู่รอบนอกกลไกรัฐมากขึ้น ซึ่งต่างจากผู้ครองอำนาจและทรงอิทธิพลในระบอบอำมาตยาธิปไตยที่นอกจากอำนาจทั้ง 3 รวมศูนย์การควบคุมอยู่ที่กลไกรัฐและผู้กุมอำนาจการเมืองแล้ว ตัวผู้ทรงอิทธิพลและครองอำนาจเองก็ยังคงจำกัดเฉพาะภายในศูนย์กลาง และเฉพาะตัวบุคคลที่เป็นผู้นำอีกด้วย

ภาพรวมของโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนในระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้แก่ สภาวะที่กลุ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ ได้เคลื่อนข้ามพรมแดนของอาณาบริเวณภาคเศรษฐกิจเข้าสู่พรมแดนของอาณาบริเวณภาคการเมือง โดยผ่านช่องทางการเลือกตั้งและกลไกพรรคการเมือง เข้ากุมอำนาจการเมือง-การปกครองร่วมกันกับผู้นำจากกลไกรัฐ คือระบบราชการ กองทัพ แต่โดยที่แหล่งที่มาและช่องทางการเข้าสู่อำนาจการเมืองของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐนั้นเป็นช่องทางที่มีความแตกต่างจากกลุ่มอำนาจกลไกรัฐตรงที่การเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายนี้

ดังนั้น เงื่อนไขการแข่งขันและกระบวนการในการก้าวข้ามพรมแดน และอาณาบริเวณทางเศรษฐกิจเข้าสู่การเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายหลังเศรษฐกิจ จึงเป็นปรากฏการณ์

หลักที่สำคัญในการสะท้อนภาพย่อยของลักษณะโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนในระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยเฉพาะภาพของการแข่งขันและกระบวนการก้าวข้ามพรมแดนอำนาจที่เปิดกว้าง ทั้งแหล่งที่มา ช่องทาง เป้าหมาย ทางเลือกและวิธีการที่หลากหลาย ไม่จำกัดในการแสวงอำนาจของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจนอกภาครัฐ ซึ่งความได้เปรียบหลักตั้งอยู่บนฐานของการอ้างเหตุผลของอุดมการประชาธิปไตย เป็นสำคัญ

แม้ว่าการแข่งขันเป็นคุณลักษณะเด่นที่เป็นคุณ และสร้างโอกาสใหม่ให้แก่กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายเศรษฐกิจนอกภาครัฐ แต่ก็ไม่ใช่โอกาสทั้งหมดของกลุ่มอำนาจฝ่ายนี้ ภายใต้โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทน ยังคงสงวนและรักษาโอกาสอีกส่วนหนึ่ง ให้แก่กลุ่มอำนาจในฝ่ายภาครัฐไว้อีกด้วย ฉะนั้น โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนในระบบการเมืองแข่งขัน-กึ่งอุปถัมภ์ ครอบงำในระยะกึ่งประชาธิปไตย จึงเป็นแหล่งพักพิงที่เกื้อกูลไม่แต่เฉพาะกลุ่มอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ว่าฝ่ายภาครัฐหรือฝ่ายนอกภาครัฐ ผู้ทรงอิทธิพลและผู้ครองอำนาจที่แท้จริง ภายในโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบต่างตอบแทน จึงไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะผู้ที่ครองหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองทางราชการ-ทหาร หรือทางเศรษฐกิจเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นผู้ที่ครอบครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ควบคุมและเชื่อมโยงอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองเข้าด้วยกัน สายใยสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในทิศทางที่หลากหลายของกระบวนการแปรอำนาจเศรษฐกิจ เป็นอำนาจการเมือง หรือกระบวนการแปรอำนาจ-บารมี ทางการเมืองเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทิศทางที่กลับกันได้ด้วย โดยไม่จำเป็นต้องติดยึดกับตำแหน่งใด ๆ ก็ได้

การที่โครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนในโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนในระบบการเมืองประชาธิปไตย เป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเปิดกว้าง ซับซ้อน หลากหลาย และพลวัตตามภาวะพันธมิตร ผู้ทรงอิทธิพล-อำนาจในระบบโครงสร้างนี้ จึงไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับนำ และเปิดเผยตัวในภาครัฐ การเมืองหรือเศรษฐกิจทั่วไป ไม่ว่าตำแหน่งทางทหาร ราชการ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ผู้ทรงอิทธิพล-อำนาจในโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนนี้สามารถแสวงหาและใช้อำนาจ-อิทธิพลและผลประโยชน์ในตำแหน่งเหล่านั้นได้ โดยอาศัยเครื่องมือของโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างตัวบุคคล เข้ากับระบบเพื่อแสวงอำนาจและผลประโยชน์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยการเชื่อมโยงนั้นมีความซับซ้อนและครอบคลุมทั้งในมิติทางพื้นที่ ใต้แก่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น หรือมิติทางสถาบันได้แก่

รัฐ ทูน-ธุรกิจ และการเมือง หรือมิติทางอำนาจ ได้แก่ อำนาจรัฐ อำนาจการเมือง และอำนาจเศรษฐกิจ และหรือการเชื่อมโยงในทุกมิติร่วมกัน

ปรากฏการณ์ทั่วไปทางการเมืองจากโครงสร้างอำนาจแฝงซ้อนแบบต่างตอบแทน คือการที่กลุ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ ก้าวข้ามพรมแดนของอาณาบริเวณทางเศรษฐกิจก้าวเข้าสู่การเมืองมากขึ้น เครือข่ายของสายใยสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูน-ธุรกิจและมวลประชาชน มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดมากขึ้น มีการระดมและผูกพันมิตรทางการเมืองระหว่างกลไกรัฐ พรรคการเมือง ทูน-ธุรกิจ และมวลประชาชนในทิศทางและสายใยที่ซับซ้อน กลุ่มอำนาจในกลไกรัฐลดทอนการผูกขาดและแปรสภาพจากศูนย์กลางอำนาจเป็นอำนาจร่วม ผลพวงที่สำคัญ คือปรากฏการณ์ที่บุคคลทั่วไปสามารถเชื่อมโยงตัวตนเข้ากับระบบอำนาจได้ โดยอาศัยแหล่งอำนาจช่องทางและเป้าหมายในหลายทางเลือก ซึ่งนำไปสู่แรงจูงใจในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้โดยไม่จำกัดสถานภาพทางตำแหน่ง ผู้ทรงอิทธิพลและอำนาจในระดับท้องถิ่นระดับชาติ จึงกระจายตัวอยู่ในกลุ่มชนทั่วไปที่มีการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของเครือข่ายอำนาจ และสามารถเลือกใช้ทรัพยากร ช่องทาง แหล่งและเป้าหมายอำนาจได้ตามขีดความสามารถและข้อได้เปรียบตามพลวัตรของภาวะพันธมิตรแทนตำแหน่งในกลไกรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนเป็นอุปกรณณ์ที่เกี่ยวประโยชน์ที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น โดยครอบคลุมทั้งระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐกับกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐ และภายในระหว่างกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐด้วยกันเอง เป็นอุปกรณณ์จูงใจให้เกิดพลังขับเคลื่อนตัวเข้าสู่พรมแดนการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจพร้อมกันของกลุ่มคนนอกกลไกรัฐ โดยเฉพาะการขยายโอกาสแก่กลุ่มอำนาจใหม่ที่เคยถูกปิดกั้นในระยะอำมาตยาธิปไตยโดยที่ผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพลจำกัดและผูกขาดเฉพาะผู้มีตำแหน่งในกลไกรัฐและผู้มีอำนาจทางการเมือง

ผลกระทบที่กว้างไกลจากการเข้ามาสู่พรมแดนการเมืองของกลุ่มอำนาจใหม่และบทบาทใหม่ในฐานะตัวแทนใหม่ในการเชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของเครือข่ายอำนาจที่ถูกจำกัดลงของฝ่ายกลไกรัฐ และถูกขยายให้มากขึ้นในฝ่ายพลังทางเศรษฐกิจเพื่อทดแทนข้อจำกัดเดิม และแสวงหาช่องทางใหม่ ๆ ในการเข้าสู่แหล่งอำนาจใหม่ที่มีขีดจำกัดน้อยลง นั่นก็คือ การสร้างบทบาทและอำนาจของกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างมิติทางพื้นที่ คือส่วนกลาง-ส่วนท้องถิ่น มิติทางสถาบันคือ รัฐ ทูน-ธุรกิจและการเมือง และมิติทางอำนาจ คือ อำนาจเศรษฐกิจ อำนาจ

รัฐและอำนาจการเมืองให้สูงเด่นขึ้นในรูปของกลุ่มผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพลนอกกลาโหมรัฐ หรือเจ้าพ่อ  
นอกกลาโหมรัฐนั่นเอง

### ค. โครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึด

แม้ว่าโครงสร้างอำนาจแฝงซ่อนอยู่ในรูปโครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนในระยะ  
กึ่งประชาธิปไตยจะได้กระจายตัวและขยายโอกาสแก่บุคคลนอกศูนย์กลางกลาโหมรัฐ แต่ก็ยังจำกัด  
เฉพาะกลุ่มคนที่มีทักษะในการเชื่อมโยงเครือข่ายอำนาจ และการมีบทบาทที่มีขอบเขตจำกัดใน  
ระดับของการประสานประโยชน์ร่วมระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายกลาโหมรัฐ และกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ  
ที่เป็นกลุ่มทุน-ธุรกิจบางกลุ่มที่มีการเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองและกลาโหมรัฐ ซึ่งเป็นการมุ่งบรรลุ  
หน้าที่หลักเพียงเพื่อสร้างโอกาสให้กลุ่มอำนาจฝ่ายพลังเศรษฐกิจได้เข้ามามีส่วนในการปกครองร่วม  
กันกับกลุ่มอำนาจในกลาโหมรัฐมากขึ้นเท่านั้น มิได้มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าถึงเป้าหมายในระดับที่ทุก  
กลุ่มอำนาจนอกกลาโหมรัฐได้เป็นแกนนำเข้ายึดกุมอำนาจการเมือง-การปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว  
ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังเช่นการยึดกุมอำนาจของฝ่ายกลาโหมรัฐในระยะอำมาตยาธิปไตย โครงสร้าง  
อำนาจต่างตอบแทนจึงเป็นอุปกรณ์ที่มุ่งทำหน้าที่เบี่ยงทางและขยายพรมแดนใหม่ทางการเมืองให้แก่  
ฝ่ายพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยที่มีการประสานประโยชน์ที่จำกัดเฉพาะกลุ่มอำนาจรัฐและกลุ่มทุน  
-ธุรกิจเฉพาะบางกลุ่มเป็นสำคัญ

โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนจึงมีข้อด้อย ในลักษณะที่เป็นอุปสรรคสกัดกั้น  
การบรรลุเป้าหมายสูงสุดในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจนอกกลาโหมรัฐ ซึ่งไม่  
สามารถบรรลุถึงเป้าหมายในการยึดกุมอำนาจการเมืองได้เพียงฝ่ายเดียว และไม่สามารถกุม  
อำนาจรัฐเหนือกลาโหมรัฐได้ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่โครงสร้างอำนาจต่างตอบแทนมุ่งรักษา  
ดุลและเสถียรภาพเดิมของเงื่อนไขการประสานประโยชน์ร่วม ระหว่างกลุ่มอำนาจในฝ่ายกลาโหมรัฐ  
บางกลุ่มที่เป็นพันธมิตรร่วมกันกับกลุ่มอำนาจฝ่ายนอกกลาโหมรัฐหรือพรรคการเมืองบางพรรค เช่น  
ในภาพรวมได้สร้างความได้เปรียบให้แก่พรรคการเมืองบางกลุ่มที่มีโอกาสได้เข้าร่วมรัฐบาลภาย  
ใต้การคุ้มครองเสถียรภาพโดยผู้นำทางทหารหรือกองทัพในฝ่ายกลาโหมรัฐ ขณะที่ในด้านหนึ่งมี  
พรรคการเมืองและทหาร-ข้าราชการบางกลุ่มถูกกีดกันออกนอกอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งเป็น  
เงื่อนไขที่โอกาสทางการเมืองแข่งขันและการใช้ทรัพยากรในกลุ่มที่ถูกกีดกันนั้นมีขีดจำกัดลง นำไปสู่

การเปลี่ยนแปลงยุทธนาการแข่งขันและการควบคุมดุลอำนาจกันเอง ทั้งระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่าย  
 กลไกรัฐกับนอกกลไกรัฐ และในฝ่ายกลไกรัฐหรือฝ่ายนอกกลไกรัฐด้วยตนเองมากขึ้น เช่น การ  
 ผูกพันมิตรระหว่างกลุ่มพรรคฝ่ายค้านด้วยตนเองในรูปของการยุบพรรครวมกัน เช่น การรวมตัว  
 ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค เป็นพรรคเอกภาพ หรือร่วมมือกันต่อสู้ในรัฐสภาหรือการ  
 ผูกพันมิตรภายนอกกับกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐบางกลุ่มเพื่อต่อสู้ในรัฐสภา หรือในกรณีที่รุนแรง  
 กว่านั้น คือ การก่อรัฐประหารโดยกลุ่มทหารบางกลุ่มในกองทัพ โดยเฉพาะในสมัยพลเอกเปรม  
 เป็นนายกรัฐมนตรีมีการก่อรัฐประหารถึง 2 ครั้ง

โดยสภาพดังกล่าว ได้ผลักดันให้แนวโน้มของยุทธศาสตร์ใหม่ในการแข่งขัน  
 ทางอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐและนอกกลไกรัฐ ได้ดำเนินไปสู่การจัดระเบียบโครงสร้าง-  
 สร้างอำนาจแฝงซ่อนแบบใหม่ในรูปของโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึด ในระยะที่ระบอบการเมือง  
 ได้เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระยะหลังกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะหลังกึ่งประชาธิปไตยนี้  
 กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ ได้เข้ากุมอำนาจการเมืองในสัดส่วนที่มากขึ้น และถือว่าเป็น  
 เป็นส่วนใหญ่ในคณะรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มอำนาจการเมืองในคณะรัฐบาลต้องประสบกับ  
 อุปสรรคอันใหญ่หลวง คือ การประสบกับข้อจำกัดในการใช้อำนาจการเมืองให้ก่อประโยชน์แก่  
 ตัวแทนผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะข้อจำกัดในการผลักดันนโยบายและการใช้งบประมาณเพื่อ  
 สนองนโยบาย และกลุ่มเป้าหมายทางการเมือง เนื่องจากแรงต้านทานจากกลุ่มอำนาจในกลไกรัฐ  
 ซึ่งยังกุมอำนาจรัฐในส่วนของโครงสร้างส่วนบนอยู่ อำนาจรัฐที่เข้มแข็งประกอบกับการต้านทาน  
 แข่งขันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญในการใช้อำนาจ  
 อำนาจการเมืองของกลุ่มอำนาจที่เข้ายึดกุมอำนาจการเมืองได้ ซึ่งการแย่งยึดในส่วนของ การใช้อำนาจ  
 อำนาจการเมืองนั้น แม้ว่าจะมีความพยายามของคณะรัฐบาลเพื่อแก้ไขจุดอ่อนเกี่ยวกับขีดความสามารถ  
 มารดที่จำกัดในการใช้อำนาจทางการเมืองนี้อยู่มากก็ตาม แต่ก็กระทำได้เพียงในบางระดับ และ  
 ไม่สามารถหวังผลที่คาดหมายได้ทุกระดับในเวลาอันสั้น เนื่องจากต้องทุ่มเทให้กับกิจกรรมอื่นเพื่อ  
 ความอยู่รอดของรัฐบาลเป็นหลัก กล่าวคือ ในส่วนของการละลายความเข้มแข็งของอำนาจรัฐนั้น  
 กระทำได้เพียงการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นมาคานอำนาจ และต่อรองกับระบบ-  
 ราชการมากกว่าการมุ่งผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจระหว่างสถาบัน ขณะที่ในส่วนของ  
 การแข่งขันกันเองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลนั้นก็กระทำได้เพียงการแบ่งความรับผิดชอบ แยกเป็น  
 รายกระทรวง และการตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายชุดใหญ่ขึ้นมาคานและควบคุมซึ่งกันและกัน

ส่วนปัญหาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็กระทำได้ เพียงการเสียดสีมาให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น ซึ่งเป็นการชะลอหรือซื้อเวลาให้เนิ่นนานออกไปเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งการดำเนินงานนอกรัฐสภาของฝ่ายค้านและบทบาทเสริมของสื่อมวลชนที่อิสระได้

ภายใต้ข้อจำกัดในการใช้อำนาจอันเนื่องจากเงื่อนไขกีดกันดังกล่าว การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองจึงเป็นภารกิจสำคัญเฉพาะหน้าและมีความจำเป็นเร่งด่วนภายหลังจากที่กลุ่มอำนาจเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐได้เข้ากุมอำนาจการเมืองแล้ว ซึ่งในกระบวนการของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เอง ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดขึ้นในระบอบการเมืองหลังกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งการแย่งยึดนั้นมีขั้นตอนและขอบข่ายครอบคลุมทั้งในส่วนของอำนาจการเมืองและอำนาจรัฐพร้อม ๆ กัน เพื่อหวังผลทั้งในระดับของการได้มาซึ่งอำนาจการเมือง การใช้-ครอบครองอำนาจรัฐ และการสืบทอดความต่อเนื่องทางอำนาจด้วย ทั้งนี้เพื่อหวังผลสืบเนื่องในการสกัดกั้นการด้านทานและการขัดแย้งระหว่างการเมืองกับกลไกรัฐ และหรือระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองด้วย

โดยที่แรงขับในกระบวนการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตยนี้ เป็นพลังร่วมทั้งในส่วนของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง ดังนั้น โครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดซึ่งเป็นโครงสร้างอำนาจแฝงซ่อนใหม่ในระบอบการเมืองหลังกึ่งประชาธิปไตย จึงเป็นโครงสร้างอำนาจที่มุ่งทำหน้าที่ในฐานะเป็นอุปกรณ์การประสานตัวที่คับแคบของกลุ่มพันธมิตรใหม่ ซึ่งเป็นการผนึกกำลังกันระหว่างพรรคการเมืองบางพรรคกับส่วนราชการบางแห่งและผู้นำในกลไกราชการ หรือระหว่างเจ้ากระทรวงกับหัวหน้าส่วนราชการ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการรูปร่างต่าง ๆ ขึ้นมากำกับและควบคุมนโยบายสำคัญเพื่อผนึกกำลังกันผลักดันนโยบาย และงบประมาณของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ให้สามารถดำเนินการได้ ขณะเดียวกันก็มุ่งจำกัดบทบาท และการบรรลุตามนโยบายของพรรคการเมือง หรือของเจ้ากระทรวงอื่นที่สมาชิกพรรคของตนมิได้สังกัดอยู่ด้วย กล่าวคือ ภาวะที่มีข้อจำกัดด้านเวลาและความจำเป็นของกิจกรรมทางการเมือง ที่มุ่งรักษาความอยู่รอดของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งทำให้คณะรัฐบาล จำเป็นต้องเลือกที่จะมุ่งบรรลุเป้าหมายทางการเมืองด้วยเกมการต่อสู้ในช่วงเวลาอันสั้นด้วย เช่นการผนึกกำลังหรือพันธมิตรเฉพาะหน้าในรูปร่างต่าง ๆ ไม่ว่าในรูปของการแย่งยึดส่วนราชการและผู้นำส่วนราชการโดยพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะในส่วนราชการ

การที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบาย อย่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาท และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทั่งก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างพรรคการเมืองที่ได้รับความักดิ์ และพรรคที่ได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานเหล่านี้ทำงานทางการเมืองให้กับพรรคอื่น<sup>29</sup>

แม้ว่า โครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดนี้ เป็นแรงขับจากความต้องการในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองในรูปแบบธรรมาภิบาล และหวังผลให้เป้าหมายนโยบายและงบประมาณในส่วนรับผิดชอบของพรรคการเมือง หรือกระทรวงที่ตนสังกัดได้รับการสนองตอบในช่วงที่ครองอำนาจทางการเมืองอยู่ ซึ่งเป็นการแย่งยึดในชั้นของการใช้อำนาจทางการเมืองก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดนี้ได้ทำหน้าที่กว้างไกลยิ่งกว่านั้น ก็คือการทำหน้าที่ในชั้นของการช่วงชิงอำนาจและการสืบทอดความต่อเนื่องทางอำนาจของกลุ่มและพรรคที่กุมอำนาจเดิมด้วย โดยเฉพาะการช่วยสร้างสมทรัพย์ากร และความนิยมทางการเมืองเพื่อสนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมายที่ให้การสนับสนุนต่อพรรคการเมืองของตน ไม่ว่าในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานคะแนนเสียง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มทุน-ธุรกิจ ที่ให้ความสนับสนุนทาง-

29 เช่นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอรายงานในลักษณะคัดค้านนโยบายและโครงการของพรรคการเมืองอื่น ไม่ว่าพรรคพลังธรรมหรือพรรคความหวังใหม่ โดยได้รับการปกป้องจากนายกรัฐมนตรี หรือกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคิดว่า กรุงเทพมหานครซึ่งบริหารโดยพรรคพลังธรรมไม่มีอำนาจก่อตั้งวิทยาลัยแพทย์ตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี หรือกรณีที่สำนักงานประมาทถูกกล่าวหาจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ว่าจัดสรรงบประมาณให้เฉพาะโครงการของพรรคการเมืองบางพรรค และได้รับการปกป้องจากพรรคแกนนำรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นต้น ดู "ชวนดิ้งตั้งวิทยาลัยแพทย์กทม. ถูกกฎหมายหรือไม่" เดลินิวส์ (17 มีนาคม 2536), หน้า 3. "สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ กทม.ไม่มีสิทธิผลิตแพทย์" สยามโพสต์ (17 มีนาคม 2536), หน้า 2. "สุกชัยพานิชภักดิ์ ยันผลสอบสำนักงานประมาทไม่ผิดกรณีงบบัว ยูงลาย" มติชน (18 มีนาคม 2536), หน้า 30., "พลังธรรมจูน ส.ส.บชป.เปี้ยว...." สมัคร "นั่งประธานกรรมาธิการคมนาคม" มติชน (18 มีนาคม 2536), หน้า 30. "บชป.เล่นเกมปกป้องสภาพัฒน์สวมบทเคมแค่ห้ามแตะงานปฏิบัติ" แนวหน้า (4 กุมภาพันธ์ 2536), หน้า 1.

การเงินต่อพรรค ทั้งนี้เนื่องจากแรงจูงใจใหม่ที่สำคัญในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตย คือ การได้ครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิก ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นลำดับหนึ่ง ซึ่งการได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีความหมายเพียงแต่พรรคได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและสมาชิกได้รับตำแหน่งในรัฐบาลเท่านั้น แต่หมายถึงการที่พรรคได้รับสิทธิพิเศษและอำนาจอื่น ๆ โดยเฉพาะอำนาจตั้งที่กล่าวมาแล้ว เกี่ยวกับการได้รับความกักตุนจากพันธมิตรราชการ นอกเหนือจากพรรคร่วมรัฐบาลทั่วไปด้วย นอกจากนี้ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะบริหารของระบบการเมืองไทย ยังเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจพิเศษเหนือกว่าคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหลายประการด้วย โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมและกำกับนโยบายสำคัญ อำนาจยุบสภา อำนาจการตัดสินใจสั่งการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่เป็นอำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น การที่หัวหน้าพรรคได้ครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงหมายถึงข้อได้เปรียบเหนือพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ทั้งในด้านการแข่งขันช่วงชิง การใช้อำนาจ และการสืบทอดความต่อเนื่องของอำนาจสำหรับการเลือกตั้งคราวต่อไปอีกด้วย กล่าวเฉพาะในส่วนของอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบาย และโครงการที่พรรคการเมืองของผู้นำรัฐบาลเป็นฝ่ายรับผิดชอบและใช้งบประมาณจำนวนมาก จะมีคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเข้ามาคุมหรือกำกับไว้อีกชั้นหนึ่งด้วย อย่างเช่นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับข่าวสารและสื่อมวลชนของรัฐ ที่มีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติควบคุม<sup>30</sup> หรือในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการ ซึ่งมีคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการกำกับควบคุม<sup>31</sup> เช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ตลอดจนคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ส่วนเป็นกลไกกำกับควบคุมที่สำคัญที่อยู่ในอำนาจและการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและผู้ทีมนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดดังกล่าว นอกจากมีการประสานตัวกันระหว่างพันธมิตรพรรคกับส่วนราชการ และระหว่างเจ้ากระทรวงกับหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นการแย่งยึดกัน

<sup>30</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 30/2536.

<sup>31</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 247/2535.



ในระดับของการใช้อำนาจการเมือง และเป็นการปรับความสัมพันธ์ในลักษณะร่วมมือกันระหว่าง  
 อำนาจการเมืองและอำนาจรัฐ โดยสายสัมพันธ์ที่คับแคบเฉพาะบางกลุ่มในระหว่าง 2 ฝ่าย แล้ว  
 ยังมีการประสานตัวกันระหว่างพันธมิตรพรรคกับกลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ อีกสายสัมพันธ์หนึ่งด้วย  
 ซึ่งเป็นการแย่งยึดกันในระดับของการช่วงชิงอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากกลไกตลาดได้เข้ามามีบทบาทใน  
 ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมากขึ้น การแข่งขันทางธุรกิจไม่สามารถอาศัยความคุ้มครองจาก  
 ตัวแทนฝ่ายอำนาจรัฐ ประกอบกับความหลังของอำนาจอนุรักษ์ภายในกลไกรัฐเป็นอุปสรรคต่อ  
 การขยายทุนแบบอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในระบบตลาดเสรีนิยมสมัยใหม่มากขึ้น ยิ่งเป็นแรง  
 ขับให้ทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ดั้งเดิมและกลุ่มทุน-ธุรกิจใหม่ มีความจำเป็นต้องสร้างระบบตัวแทนเข้า  
 กุมอำนาจการเมืองเพื่อชดเชยอุปสรรคจากอำนาจรัฐดั้งเดิมที่ไม่สามารถให้ความคุ้มครอง ปกป้อง  
 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนอย่างในอดีต\*

การเข้ามาสู่พรมแดนการเมืองอย่างเต็มรูปแบบของกลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่  
 เพื่อหวังผลในการกุมอำนาจการเมืองและกุมอำนาจรัฐด้วยนั้นเป็นการขยายทุนในรูปแบบใหม่ของ  
 กลุ่มทุน-ธุรกิจสมัยใหม่ในระบบการเมืองไทย ซึ่งเป็นการลงทุนในภาคการเมืองมากขึ้น แทนที่มุ่ง  
 ลงทุนและสะสมทุนเฉพาะในภาคเศรษฐกิจเช่นในอดีต และการขยายทุนรูปแบบใหม่ในภาคการ  
 เมืองของกลุ่มทุน-ธุรกิจนี้เองได้ส่งผลให้กลุ่มทุน-ธุรกิจ เข้ามีส่วนกำกับควบคุมกิจกรรมในภาค  
 การเมืองมากขึ้น จนเกิดรูปลักษณะของธุรกิจ-การเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของอาณานิคม  
 ภาคเศรษฐกิจเข้าครอบงำอาณานิคมภาคการเมือง สายใยสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับ

\* การแข่งขันในระบบตลาดเสรีเป็นส่วนหนึ่งของพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ที่ผลักดันให้  
 ธุรกิจ-ทุนใหม่ ที่มีอิสระในการแข่งขันมีความพึงพอใจและสามารถเติบโตได้ในสภาวะที่ปลอดจาก  
 การครอบงำผูกขาด และมีความเชื่อมั่น หวังแทน ของอิสระ-เสรี และยินยอมแลกเปลี่ยน และ  
 ลงทุนบางส่วนเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้นเพื่อ  
 คงไว้ซึ่งบรรยากาศและเงื่อนไขการแข่งขันในระบบตลาดเสรีโดยที่ปราศจากอุปสรรคของอำนาจ  
 ผูกขาดและขีดคั่นของพรมแดนใด ๆ ที่แบ่งแยกกิจกรรมทางการเมืองออกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ  
 (ผู้เขียนประมวลและตีความเป็นความคิดรวบยอดจากการสัมภาษณ์ ดร. สนธิ ลิ่มทองกุล  
 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536 ณ ที่ทำการหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ)

มวลประชาชนจึงถูกขับทอน โดยกลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ เข้ามาแทนที่และพรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยฐานสนับสนุนจากทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่มากขึ้น เนื่องจากการขยายบทบาทของภาคเศรษฐกิจที่รุกคืบเข้าครอบงำภาคการเมือง จนเกิดพันธมิตรสายทุน-ธุรกิจกับพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นใหม่ของการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมืองนั้น ต้องอาศัยปัจจัยทุนเข้ามีส่วนหนุนช่วยมากขึ้น<sup>32</sup>

ดังนั้นในโครงสร้างอำนาจต่างแย่งยึดในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตย ผู้ทรงอำนาจ-อิทธิพล และกลุ่มอำนาจที่สามารถแสวงอำนาจและผลประโยชน์สูงสุดในระบบการเมืองและเศรษฐกิจจึงเปลี่ยนจากแบบแผนของกลุ่มอำนาจในระยะกึ่งประชาธิปไตย คือ การยึดทั้งอำนาจการเมือง อำนาจรัฐและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้กลับไปสู่กลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ และกลุ่มทุน-ธุรกิจใหม่กับกลุ่มข้าราชการประจำบางกลุ่ม เช่นเดียวกับในระยะอำมาตยาธิปไตย หากแต่แตกต่างกันที่กลุ่มอำนาจดังกล่าวได้มาจากกระบวนการคัดสรรโดยช่องทางการแข่งขันเลือก

---

<sup>32</sup> เงื่อนไขจำเป็นใหม่ของปัจจัยทุน ในกระบวนการช่วงชิงเข้าสู่อำนาจของพรรคการเมือง นอกจากพรรคต้องพึ่งพิงและแสวงหาแหล่งทุนสนับสนุนจากธุรกิจขนาดใหญ่มากขึ้นแล้ว ส่วนหนึ่งยังส่งผลกระทบต่อข้อจำกัดในการขยายฐานอำนาจการเมืองของพรรค ในลักษณะที่จำกัดและคับแคบลง เฉพาะส่วนของพื้นที่ และเฉพาะกลุ่มของเครือข่ายธุรกิจที่สนับสนุนอีกด้วย ดังที่ปรากฏในตอนหนึ่งการปรากฏตัวในโอกาสครบรอบ 10 ปี ของมูลนิธิประชากร โดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งระบุว่า "พรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มเป็นพรรคตัวแทนระดับภูมิภาค (และท้องถิ่น-ผู้เขียน) มากกว่าพรรคแห่งชาติ" ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดที่ไม่มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดที่สามารถผนวกพลังทางเศรษฐกิจและเป็นตัวแทนครอบคลุมกลุ่มชน และพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ทั้งหมดนั่นเอง ดังนั้น ขนาดของทุน และพื้นที่จึงเป็นตัวแปรใหม่ในการกำหนดขนาด บทบาท และอำนาจของสถาบันพรรคการเมืองในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตย โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เมืองไทยในสิบปีหน้า (กรุงเทพฯ : มูลนิธิประชากร, 2536) หน้า 11.

ตั้งมาจากประชาชนและการแข่งขันที่เสรีในระบบตลาด\* กล่าวคือเฉพาะในกลุ่มทุน-ธุรกิจ ที่เป็นพันธมิตรกับบางพรรคที่ได้กุมอำนาจการบริหาร และกลุ่มข้าราชการบางกลุ่ม บางตำแหน่ง และบางส่วนราชการที่พรรคการเมืองเลือกที่จะให้ความสำคัญ และใช้เป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรค หรือกระทรวงของตนได้เท่านั้น ซึ่งก็คือเจ้าพ่อในวงการธุรกิจ และเจ้าพ่อในส่วนราชการนั่นเอง

---

\* การแสวงอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ของกลุ่มอำนาจ ในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตย มีลักษณะเด่นที่การแข่งขันและการคิดสรรทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจเป็นการแข่งขันในสภาพที่เสรีและอิสระ ซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนใหม่ได้มีช่องทาง และโอกาสเติบโตได้ไม่จำกัดขณะที่การผูกขาดมีข้อจำกัด และถูกลดทอนบทบาทลง อันเป็นเงื่อนไขของการกระจายตัวในแง่อำนาจเงินและปัจจัยทุนที่เพิ่มการแข่งขันสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันกับที่ในทางการเมืองนั้น กระบวนการเข้าสู่อำนาจเป็นหนทางเดียวที่ผ่านการคิดสรรโดยช่องทางของการแข่งขันเลือกตั้งซึ่งต้องอาศัยปัจจัยทุน ซึ่งไม่ได้ถูกจำกัด หรือผูกขาดรวมอยู่ที่พรรคใดพรรคหนึ่ง ดังนั้นการที่พรรคหนึ่งพรรคใดสามารถครองความเป็นหนึ่งได้ก็จำเป็นต้องผนวกพันธมิตรที่เป็นหนึ่งทั้งในกลุ่มทุน-ธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ในกลไกรัฐ ฐานเสียงในหลายภูมิภาคที่กระจายอยู่ในหลายท้องที่ รวมทั้งกลุ่มทุน-ธุรกิจใหม่ ที่มีการกระจายตัวอยู่ในเขตท้องถิ่น ชุมชน และสาขาอาชีพ ที่หลากหลายด้วย กลุ่มธุรกิจ-ทุนขนาดใหญ่ จึงตกเป็นเป้าหมายช่วงชิงที่จำเป็นต้องผันตัวเองเข้าสู่สนามแข่งขันทางการเมืองเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการจรรโลง และดำรงไว้ซึ่งระบบอิสระ-เสรี ในการขยายและสะสมทุนที่เป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยให้สามารถเติบโตต่อไปได้